

Henryk Popławski

Karnoprawna problematyka praw i obowiązków funkcjonariusza publicznego

Palestra 16/2(170), 66-75

1972

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.

być spełnione przy przeszukaniu dokonywanym u osób nie podejrzanych o popełnienie przestępstwa. W tej sytuacji sprecyzowanie tych warunków staje się zadaniem nauki procesu i orzecznictwa.

Nasuwa się wreszcie uwaga co do intytulacji rozdziału 22 działu V k.p.k. Instytucji przeszukania dotyczy wprost 9, pośrednio zaś większość artykułów składających się na rozdział 22, zawierający ogółem 20 artykułów i opatrzony przyjętym z dawnego kodeksu tytułem „Oględziny i dowody rzeczowe”. W tytule tym brak informacji, że dotyczy on także przeszukania, mimo że — jak wspomniano wyżej — tej właśnie sprawie poświęcona jest większość przepisów rozdziału. Dodać przy okazji trzeba, że w tymże rozdziale oględzinom poświęcono zaledwie 3 artykuły (art. 185, 187 i 188 k.p.k.). Otóż ten brak wzmianki o przeszukaniu w tytule rozdziału utrudnia orientację i sprawia, że przepisy o przeszukaniu pozostają w kodeksie bez zasygnalizowanego miejsca. Wydaje się, że nie pozostaje to również bez wpływu na opracowanie tej instytucji przez naukę procesu karnego²³. Rozszerzenie tytułu w ten sposób, by brzmiał on np.: „Oględziny, przeszukanie i dowody rzeczowe”, zarządziłoby w pewnej mierze istniejącemu mankamentowi. Naruszałoby to wprawdzie czystość konstrukcyjną działu V, poświęconego w zasadzie poszczególnym środkom dowodowym, jednakże rezygnacja z czystości konstrukcyjnej, która i tak w dziale tym nie jest zachowana, byłaby ze względów praktycznych bardzo pożądana.

²³ I tak np. w podręczniku S. Kalinowskiego (Postępowanie karne — Zarys części ogólnej, Warszawa 1963) instytucja przeszukania, jako nie mieszcząca się w systematyce rozdziału XXII podręcznika poświęconego środkom dowodowym, została nie omówiona.

HENRYK POPLAWSKI

Karnoprawna problematyka praw i obowiązków funkcjonariusza publicznego

Autor omawia źródła formalnoprawne uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego rozważając, czy owe uprawnienia i obowiązki mogą wynikać z samej istoty zajmowanego stanowiska. Autor dochodzi do wniosku, że istnienia ich nie wolno opierać tylko na domniemaniu, gdyż źródeł ich należy szukać w obowiązku staranności i troskliwości.

Z doktryny oraz z orzecznictwa Sądu Najwyższego, które dotyczy artykułu 286 kodeksu karnego z 1932 r. i które jest nadal aktualne również na gruncie kodeksu karnego z 1969 r., wynika, że źródłem obowiązków i uprawnień funkcjonariusza publicznego są przede wszystkim:

— ustawy i wydane w ich wykonaniu rozporządzenia i zarządzenia, określające kompetencje i obowiązki pracowników w zakresie różnych stcsunków, jak na

- przykład do mienia, do współpracowników, osób prawnych¹ i poszczególnych obywateli;
- instrukcje organizacyjne określające metody pracy i tryb postępowania, sposób rozwiązywania powtarzających się zagadnień, przebieg poszczególnych czynności i dokumentów;
 - regulaminy zawierające przepisy określonego działania bądź zaniechania, wyrażone jako prawidła, reguły, zasady lub normy;
 - karty służb ustalające zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności kierowników komórek organizacyjnych i poszczególnych stanowisk;
 - ramowe zakresy zadań poszczególnych komórek organizacyjnych;
 - schematy organizacyjne poszczególnych jednostek (przedsiębiorstw) oraz statuty (np. spółdzielni itp.), które określają ramowe kompetencje i obowiązki dla całości jednostki, jak również dla poszczególnych jej części;
 - doraźne zarządzenia i polecenia zwierzchników służbowych.

Wyliczenie szczegółowe wszystkich źródeł uprawnień i obowiązków dotyczących wszystkich siedmiu grup funkcjonariuszy publicznych, wymienionych w art. 120 § 11, jest chyba niemożliwe ze względu na szeroki i bardzo zróżnicowany krąg podmiotów przestępstwa z art. 246 k.k. oraz ze względu na nie mniej szeroki i zróżnicowany zasięg przedmiotowy ich uprawnień i obowiązków. Weźmy dla przykładu najliczniejszą rzeszę (liczącą około 300 tys.) pracowników administracji państwowej, którzy z nielicznymi tylko wyjątkami nie podpadają pod pojęcie funkcjonariusza publicznego. Do olbrzymiej większości tej grupy pracowników ma zastosowanie przede wszystkim ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych², która w samym art. 5 wymienia 14 obowiązków pracownika rad narodowych³ oraz cztery obowiązki w innych przepisach (art. 6, 8, 9). Ponadto art. 10 stanowi, że prezydium rad narodowych wydają regulaminy pracy określające warunki zachowania porządku i dyscypliny pracy. Wymienione w powyższej ustawie obowiązki są ujęte

¹ Por. T. Rabska: Przedsiębiorstwo państwowe jako przedmiot administracji gospodarczej, Poznań 1966, s. 157.

² Dz. U. Nr 25, poz. 164.

³ W myśl art. 5 cyt. ustawy pracownik obowiązany jest:

- 1) sumiennie i starannie wypełniać obowiązki,
- 2) załatwiać sprawy w sposób zgodny z zasadami praworządności ludowej, kierując się interesem ludu pracującego, zadaniami budownictwa socjalistycznego i potrzebami obronności kraju,
- 3) strzec autorytetu władzy ludowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć zaufanie obywateli do władzy ludowej,
- 4) przestrzegać tajemnicy państwowej i służbowej,
- 5) przestrzegać dyscypliny pracy,
- 6) przejawiać szczególną troskę o poszanowanie mienia społecznego oraz oszczędne i racjonalne gospodarowanie środkami państwowymi,
- 7) dążyć do osiągnięcia jak najlepszych wyników w pracy przez doskonalenie metod i organizacji pracy,
- 8) działać wnikliwie, szybko, bezstronnie i w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów władzy ludowej, postępując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do należytego załatwienia sprawy,
- 9) udzielać obywatelom niezbędnej pomocy przy załatwianiu przez nich spraw,
- 10) czuwać, aby obywatel nie poniósł szkody wskutek niezajomości prawa, wyjaśniać przepisy prawa, udzielać niezbędnych informacji oraz wyjaśniać zasadnicze cele i polityczne polityki władzy ludowej,
- 11) wnikliwie, wyczerpująco i szybko załatwiać skargi i wnioski,
- 12) czuwać nad wykonywaniem przez obywateli obowiązków wobec Państwa,
- 13) stale doskonalić się w wykonywaniu zawodu,
- 14) przestrzegać zasad uprzejmości w stosunku do obywateli i pracowników.

tak ogólnie, że można w nie wtłoczyć niemal całą działalność każdego pracownika rad narodowych.

Obowiązki i uprawnienia członków prezydiów rad narodowych określone zostały w odrębnym akcie prawnym, mianowicie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 1970 r. w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych⁴. Obowiązki i uprawnienia pracowników administracji państwowej szczebla centralnego zawarte są w znowelizowanej ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁵, która określa te obowiązki i uprawnienia również w sposób ogólny. W art. 21 nakazuje na przykład ściśle przestrzeganie ustaw i przepisów.

Z najbardziej powierzchownego przeglądu cytowanych wyżej aktów prawnych wynika jasno, że zarówno ustawa o państwowej służbie cywilnej jak i ustawa o pracownikach rad narodowych, a także rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych nie wyczerpują zagadnienia uprawnień i obowiązków interesującej nas grupy pracowników. Aby zrozumieć istotny sens i treść poszczególnych praw i obowiązków funkcjonariusza publicznego, trzeba przedrzeć się przez gąszcz przepisów różnej hierarchii, dotyczących zagadnień od bardzo ogólnych do szczególnych, nie wyłączając kwestii incydentalnych. I to począwszy od Konstytucji PRL, która nakazuje ściśle przestrzeganie praw i podkreśla w art. 4 ust. 3, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa — poprzez kodeks postępowania administracyjnego, zmierzający do jak najbardziej praworządnego działania administracji w zakresie załatwiania spraw indywidualnych oraz inne ustawy, dekrety, rozporządzenia, zarządzenia, regulaminy pracy, okólniki, wytyczne — a na poleceniach indywidualnych skończywszy. Wszystko to bowiem może być źródłem obowiązków i uprawnień tej grupy pracowników administracji państwowej.

W licznych swych orzeczeniach Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że niektóre obowiązki i uprawnienia mogą wynikać po prostu z istoty danego stanowiska lub spełnianej funkcji, a więc nawet bez formalnego źródła, jakim jest konkretny przepis. Na przykład już w wyroku z dnia 27 stycznia 1938 r. w sprawie IK 1564/37 Sąd Najwyższy twierdził, że nie wszystkie obowiązki służbowe są wyraźnie określone w przepisach, że na tle konkretnej sytuacji faktycznej obowiązek wynikać może z samego charakteru zajmowanego stanowiska lub też z rodzaju dokonywanej czynności, z ogólnych zasad urzędowania itp.⁶

W innym znowu wyroku Sąd Najwyższy głosi, iż jest „powszechnie wiadomo, że zarządzenia czy okólniki władz nadrzędnych często nie obejmują i nie rozwiązują szeregu przypadków, które wylania praktyka, że w działalności różnych instytucji i przedsiębiorstw istnieje pewien margines zagadnień nie unormowanych szczegółowymi przepisami, gdzie dopiero zdrowy rozsądek kierownika przedsiębiorstwa, wsparty jego rzetelną troską o dobro społeczne, rozwiązuje nasuwające się problemy z punktu widzenia obowiązków jego jako »dobrego gospodarza«⁷?

Ta sama myśl przewija się także w innych orzeczeniach, jak np. w następującym ustępie: „(...) urzędnik, którego dbałości powierzono troskę o całość i bezpieczeństwo mienia publicznego, powinien nawet w braku w tym względzie przepisów i zarządzeń administracyjnych z własnej inicjatywy i przezorności poczynić wszelkie starania mające na celu zapobieżenie utracie lub zniszczeniu powierzonego mu dobra,

⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 98.

⁵ Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72.

⁶ ZO 1938, nr 8, poz. 190.

⁷ Wyrok z dnia 3 marca 1959 r. w sprawie III K 37/59.

nie oglądając się na to, czy jego przełożony wydał w tej mierze odpowiednie przepisy przewidujące możliwość szkody i sposoby jej uniknięcia”⁸.

Bardzo wyraźnie mówi o tym Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 września 1959 r.: „(...) nie wszystkie obowiązki i uprawnienia urzędowe są wyraźnie w przepisach służbowych określone. Obowiązki takie lub uprawnienia wynikać mogą z samego charakteru zajmowanego stanowiska służbowego i istoty przywiązanych do tego stanowiska zadań, z rodzaju dokonywanej czynności, z ogólnych zasad urzędowania itp.”⁹.

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 9 grudnia 1967 r. w sprawie I KR 71/67, w którym Sąd Najwyższy wysunął następującą tezę:

„Przy ocenie odpowiedzialności urzędnika (w rozumieniu art. 46 m.k.k.) za szkodę powstałą w dziedzinie objętej jego działalnością zachodzi konieczność rozważenia jego winy w aspekcie art. 14 § 1 lub art. 14 § 2 k.k. O ile w wypadkach, w których istnieją znane urzędnikowi przepisy (regulaminy, instrukcje itp.) regulujące tryb jego postępowania wystarczy rozważenie — przy zastosowaniu kryteriów z art. 14 § 1 lub 2 k.k. — czy obejmował on swoim zamiarem możliwość wyrządzenia szkody przez swe niezgodne z przepisami działanie (ewent. w formie zaniechania), o tyle w wypadku gdy brak jest odpowiednich przepisów i gdy Sąd przyjmuje, że oskarżony naruszył swe obowiązki wynikające wyłącznie »z istoty spełnianej funkcji« bądź z ogólnych zasad dbałości o mienie społeczne, czyli tzw. obowiązki »dobrego gospodarza«, zachodzi konieczność rozważenia jeszcze innych okoliczności. W tym ostatnim wypadku warunkiem przypisania oskarżonemu winy z art. 286 § 1 k.k. lub art. 286 § 3 k.k. jest mianowicie uprzednie ustalenie, że oskarżony bądź miał świadomość, że w konkretnej sytuacji interes publiczny lub prywatny wymaga od niego określonego działania, bądź też że przynajmniej mógł i powinien był przewidzieć potrzebę takiego działania”¹⁰.

Przeciwko powyższej koncepcji Sądu Najwyższego wypowiedział się E. Szvedek w głosie do ostatnio cyt. orzeczenia. Autor¹¹ rozróżnia formalne i materialne podstawy obowiązków i uprawnień. Do formalnych zalicza umowę o pracę wraz z innymi przepisami i poleceniem przełożonego. Do podstaw zaś materialnych zalicza racje, w myśl których funkcjonariusz publiczny powinien działać. Wobec dużej różnorodności czynności i fluktuacji przepisów czynione są próby, by uogólnić te uprawnienia i obowiązki. Jednakże uogólnienia te nie mogą doprowadzać do rozszerzania obowiązków i uprawnień, nie można też dedukować z nich jakiś nowych uprawnień lub obowiązków, gdy brak w tym względzie przepisów. Mogą one służyć jedynie za interpretację już istniejących obowiązków i uprawnień. Tymczasem Sąd Najwyższy dopatrywał się możliwości przypisania funkcjonariuszowi publicznemu obowiązków, mimo że „brak jest odpowiednich przepisów ustalających takie obowiązki”. „Toż to nic innego nie zrobił sąd I instancji — pisze E. Szvedek — jak — w braku przepisów — sam oskarżonemu Tadeuszowi S. ustalił obowiązki. SN skrytykował stanowisko Sądu Wojewódzkiego i oskarżonego słusznie uniewinnił, lecz wypowiadając głosowaną tezę, popełnił chyba ten sam błąd. Nie wolno sądowni tworzyć obowiązków, powołując się nawet na »istotę spełnianej przez urzędnika funkcji« bądź ogólne zasady dbałości o mienie społeczne, czy też tzw. obo-

⁸ Wyrok z dnia 7 września 1950 r. L 720/50, OSN 1951, nr 1, poz. 8; „Nowe Prawo” z 1951 r., nr III; „Państwo i Prawo” z 1951 r., nr I.

⁹ Wyrok III K 276/59 (nie publikowany).

¹⁰ OSNKW 1968, nr 5, poz. 56.

¹¹ E. Szvedek: Głos do wyroku z 9.XII.1967 r. I KR 71/67, „Państwo i Prawo” z 1969 r., nr 1, s. 226—227.

wiązki »dobrego gospodarza«. Sąd Wojewódzki te właśnie uogólnienia miał na względzie i doszedł do wręcz przeciwnego niż SN poglądu. Teza, że uogólnienia te pozwalają na wydedukowanie nowych obowiązków, jest nie do przyjęcia. Otwiera bowiem pole do dowolności”¹².

W konkluzji autor postuluje, żeby nie odstępować od „zasady, że obowiązki i uprawnienia ustalają podstawy formalne, określające kompetencje urzędnika, w ramach których urzędnik winien działać i których winien trzymać się także sąd oceniając postępowanie urzędnika”¹³.

Trzeba przyznać rację temu, że istnienia uprawnień i obowiązków domniemywać nie wolno. Dodać przy tym należy, że im niżej w hierarchii służbowej znajduje się dane stanowisko, a wraz z nim i funkcjonariusz publiczny, tym bezwzględniej zasady tej trzeba przestrzegać. Wynika to stąd, że rodzaj i charakter pracy funkcjonariuszy kierowniczych nie pozwala na szczegółowe określenie ich uprawnień i obowiązków, gdy tymczasem rodzaj i charakter pracy niższych funkcjonariuszy publicznych pozwala na szczegółowe ich określenie. Po prostu jest to konsekwencja podziału pracy, który we współczesnych urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach posuwa się coraz dalej. Stąd im wyżej, tym mniejsza szczegółowość.¹⁴

Wiele wątpliwości i nieporozumień na tle określania obowiązków i uprawnień powstaje jednak dlatego, że sądy albo niezbyt jasno wyrażają swoje myśli, albo też dlatego, że zamiast powołać się na naruszenie jednego z podstawowych obowiązków sięgają wprost do formuł wypracowanych przez Sąd Najwyższy, jak na przykład „istoty sprawowanej funkcji” itp. Przykładem takiego nieporozumienia może być orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 1970 r., w którym stwierdza się, że o tym, czy pracownik jednostki gospodarki uspołecznionej ponosi odpowiedzialność karną jako funkcjonariusz publiczny, decydują faktycznie wykonywane obowiązki, chociażby nie wynikały one z żadnego konkretnego przepisu prawnego. „Każdy — głosi Sąd — komu faktycznie zlecono pełnienie obowiązku nadzoru nad mieniem społecznym, jego ochrony lub gospodarowania nim, ponosi odpowiedzialność, jeśli nie dopełnia tego obowiązku”¹⁵.

W podanym przykładzie sąd nie musiał i nie rozszerzył zakresu obowiązków ani też nie stworzył jakiegos dodatkowego nowego obowiązku.

Źródłem obowiązków i uprawnień — o czym była już mowa — mogą być nie tylko przepisy, lecz również konkretne zarządzenia, rozkaz czy polecenie zwirzchnika służbowego. Jeżeli więc pracownikowi powierzone zostało określone zadanie, którego on nie wykonał bądź wykonał niezgodnie z zarządzeniem, rozkazem czy poleceniem, to dopuścił się nadużycia służbowego, w postaci niedopełnienia obowiązków bądź przekroczenia uprawnień. Wraz z powierzeniem zadań zostały powierzone obowiązki sprowadzające się do wykonania zadania.

Obowiązki tzw. „dobrego gospodarza” czy też „przezorności”, wykazywania troski o mienie społeczne w stopniu nie mniejszym niż o własne lub „przejawiania własnej inicjatywy” itp. mają swe źródła w podstawowych obowiązkach, np. w obowiązku staranności bądź troskliwości o zakład pracy i jego mienie, które to obowiązki wymieniają wszystkie pragmatyki służbowe oraz akty prawne dotyczące

¹² Ibidem, s. 228.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Bliższe uzasadnienie tego stanowiska w pracy H. Popławskiego: *Podstawowe obowiązki kierownika jako zarządzającego przedsiębiorstwem*, Warszawa 1969, Zakład Administracji Państwowej, Materiały i Studia, s. 14 i nast.

¹⁵ Wyrok w sprawie III KR 124/70, Orzecznictwo Sądu Najwyższego (wyd. Prokuratury Generalnej) 1970, nr 11—12, s. 9.

stosunków pracy. Problem nie polega więc na tym, że brak jest tutaj formalnego źródła obowiązków lub uprawnień, lecz na tym, jaki jest dopuszczalny zakres interpretacji uogólnionego obowiązku lub uprawnienia w wypadku, kiedy brak jest szczegółowych instrukcji, wytycznych, wskazówek itp. danych co do metody, sposobu i zakresu realizacji danego zadania, obowiązku lub uprawnienia.

Ujmując zagadnienie abstrakcyjnie można — jak to czasami czynią sądy — stawiać wobec każdego funkcjonariusza publicznego jednakowe maksymalistyczne zadania w ramach uogólnionego obowiązku. „Urzędnik gospodarczy — stwierdza Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 grudnia 1951 r. — winien wykonywać swe obowiązki z największą starannością, przejawiając cechy »dobrego zarządcy«”.¹⁶

Działalność pracowników zatrudnionych w jednostkach gospodarki społeczno-nej powinna „podlegać ocenie pod kątem widzenia potrzeb racjonalnej gospodarki socjalistycznej, a zatem działalność każdego pracownika należy oceniać nie tylko z punktu widzenia obowiązujących go regulaminów, okólników i instrukcji, lecz w równej mierze z punktu widzenia wykazywanej troskliwości i zapobiegliwości »dobrego gospodarza socjalistycznego«” — stwierdza Sąd Najwyższy w nie publikowanym wyroku z dnia 4 grudnia 1958 r. w sprawie III KRn 795/58.

Funkcjonariusz publiczny — głosi się w innym wyroku — któremu powierzono troskę o całość i bezpieczeństwo mienia publicznego, jak np. pieniędzy, warsztatów, urządzeń itp., „powinien z własnej inicjatywy i przezorności poczynić wszelkie starania mające na celu zapobieżenie utracie lub zniszczeniu powierzonego mu dobra, nie oglądając się na to, czy jego przełożony wydał w tej mierze odpowiednie przepisy przewidujące możliwość szkody i sposoby jej uniknięcia. Czujność tego rodzaju jest nakazana zwłaszcza w ustroju planowej gospodarki socjalistycznej, gdzie każdy funkcjonariusz publiczny powinien się uważać za współgospodarza majątku publicznego i tym samym dbać o jego zachowanie jak o swoje własne dobro”¹⁷.

Tymczasem art. 120 § 11 kodeksu karnego z 1969 r. wymienia siedem grup funkcjonariuszy publicznych, które różnią się między sobą, i to bardzo. Przede wszystkim są wśród nich tacy funkcjonariusze, jak np. posłowie, radni, sędziowie, ławnicy ludowi, prokuratorzy, funkcjonariusze MO oraz większość pracowników administracji państwowej, do których wszelkie koncepcje „dobrego gospodarza” nie mają zastosowania chociażby dlatego, że z natury sprawowanych funkcji ci funkcjonariusze publiczni gospodarowaniem się nie zajmują. Natomiast funkcjonariusze publiczni wymienieni w art. 120 § 11 w grupie trzeciej i czwartej, do których mają zastosowanie te koncepcje, są bardzo zróżnicowani pod względem hierarchii stanowisk. Znajdują się wśród nich dyrektorzy naczelni zjednoczeń i przedsiębiorstw, ich zastępcy, kierownicy wydziałów i działów, majstrowie, brygadziści oraz — z racji ochrony mienia społecznego — funkcjonariusze straży przemysłowej, magazynierzy, a nawet konwojenci.

Chociażby już tylko z tego powodu wymagania stawiane funkcjonariuszom publicznym nie mogą być jednakowe z punktu widzenia odpowiedzialności karnej. Maksymalistyczne wymagania wobec wszystkich bez różnicy funkcjonariuszy należy traktować raczej jako postulaty mające na celu stymulację ich postępowania zmierzającego do osiągnięcia wzorców pożądaných niż jako dyspozycję, która w razie jej niewypełnienia miałaby pociągnąć za sobą odpowiedzialność karną. Jeżeli na przykład funkcjonariusze publiczni na podrzędniejszych stanowiskach, przy pełnieniu swych funkcji, trzymają się granic przyznanych im kompetencji lub obowiąz-

¹⁶ Sprawa III K 880/51, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” 1952, nr 3.

¹⁷ Wyrok w sprawie K 720/50 (cyt. za T. C y p r i a n e m: Odpowiedzialność karna urzędników za przestępstwa gospodarcze, „Państwo i Prawo” z 1952 r., nr 11, s. 637).

ków, wykorzystując przy tym normalne swe uzdolnienia, to powinna to być zarazem granica tego wszystkiego, czego od nich jako od pracowników na tym szczeblu zarządzania można wymagać i żądać. Umowa o pracę nie jest umową „rezultatu”, lecz umową o świadczenie pracy rzetelnie i ze starannością, jakiej wymaga rodzaj danej pracy. Obowiązkiem prawnym na przykład magazynierów i konwojentów będzie to, żeby przydzieloną substancję majątkową utrzymali w stanie nie pogorszonym zakładając, że mają ku temu zapewnione warunki (odpowiednie pomieszczenie, zamknięcie oraz wskazówki, jak zachować się w określonych sytuacjach, np. przy transporcie trzody chlewnej). Innych obowiązków prawnych, które by rodziły odpowiedzialność karną w rodzaju np. wykazania inicjatywy w celu usprawnienia transportu, usprawnienia sposobu składowania itp., pracownicy ci nie mają. I dlatego też jeśli się okaże, że pracowali starannie, a powstała szkoda możliwa była do uniknięcia, ale tylko przez usprawnienie organizacyjne, drobne inwestycje itp., do czego nie są jednak zobowiązani, to nie można im postawić zarzutu karnego niedopełnienia obowiązku.

Podobnie będzie się przedstawiać sprawa na przykład z kurierem dyplomatycznym, któremu powierza się określone zadania. Jeżeli powierzy mu się ogólne zadanie dostarczenia poczty właściwemu adresatowi w Stanach Zjednoczonych, którą w całości w określonym czasie i miejscu doręczy adresatowi, to po powrocie do kraju nie można mu będzie czynić zarzutu — opierając się na jakiegokolwiek głoszonej tezie — że nie odebrał jednocześnie poczty odwrotnej, chociaż o tym mowy nie było, ale że powinien był wykazać w tym względzie własną inicjatywę. Musimy zawsze pamiętać, że czego innego oczekuje społeczeństwo od ministra, szefa, dyrektora, a czego innego od szeregowego funkcjonariusza publicznego. Naczelne zadanie ministra, dyrektora, szefa itd. sprowadza się przede wszystkim do tego, żeby wykazywać inicjatywę, usprawniać organizację pracy, pomnażać zasoby oraz pobudzać podległych im funkcjonariuszy do właściwego działania. Natomiast podstawowe zadania szeregowych funkcjonariuszy sprowadzają się głównie do tego, żeby należycie wykonywał to, co im zostało przekazane do wykonania. Własna inwencja i inicjatywa jest jak najbardziej pożądana na każdym szczeblu, ale nie dla każdego funkcjonariusza jest ona jednocześnie obowiązkiem prawnym, który rodzi odpowiedzialność karną.

Trzeba postawić sprawę jasno, że za złe założenia, złe koncepcje, złe i nieżyciowe przepisy i instrukcje powinni odpowiadać przede wszystkim ci, którzy je opracowywali i przekazywali do wykonania, wykonawcy zaś powinni odpowiadać za sposób wykonania. Nie może być tak, że tych ostatnich zobowiązuje się dodatkowo pod groźbą odpowiedzialności karnej do poprawiania i uzupełniania tego, co do nich nie należy. Za przykład może tu służyć wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1950 r. w sprawie K 157/49, na podstawie którego został skazany funkcjonariusz Państwowego Gospodarstwa Rolnego za to, że postępując w myśl otrzymanej instrukcji, która okazała się później nieżyciowa i niegospodarna, naraził jako jej wykonawca na straty gospodarstwo¹⁸.

Z kolei nie do utrzymania jest również teza przeciwna głoszona w wyroku z dnia 12 grudnia 1951 r. w sprawie IK 377/51, w myśl której odpowiadać ma funkcjonariusz-przełożony za każdą powstałą szkodę w podległej mu komórce i za każde przestępstwo popełnione przez podległego mu funkcjonariusza. „Urzędnik — czytamy w tym wyroku — do którego obowiązków służbowych należy nadzór i kontrola nad całością pracy instytucji, przedsiębiorstwa, czy też innej placówki gospodar-

¹⁸ „Państwo i Prawo” z 1950 r., nr 5—6.

czej, kierując się szczególnie nakazaną przy planowej gospodarce socjalistycznej czujnością, powinien tak zorganizować i sprawować nadzór i kontrolę, aby unieemożliwić powstawanie szkód i strat w nadzorowanej instytucji lub przedsiębiorstwie albo popełnienie nadużyć ze strony podległych mu pracowników. Niedopełnienie tego obowiązku, powodujące szkodę dla interesu publicznego, wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 286 § 1 k.k.”¹⁹

Z punktu widzenia prawidłowej organizacji pracy i prawidłowego kierowania procesami produkcji, a także ludźmi, każde zadanie, które zwierzchnik przekazuje do wykonania, musi być realne, tj. wykonalne. Zadania przekazywane dla zwierzchnika muszą być tak samo realne, ponieważ on też jest tylko jednym ze szczebli wielkiej drabiny hierarchii służbowej. Nie potrzeba być wielkim znawcą zagadnień organizacji pracy i kierownictwa, aby się zorientować, że postawiona w cytowanym wyroku teza jest nierealna: po pierwsze dlatego, że dotychczas nigdzie na świecie nie wymyślono tak skutecznego nadzoru i tak skutecznej kontroli, które by unieemożliwiły powstawanie szkód i strat przy gospodarowaniu oraz unieemożliwiłyby również powstawanie wszelkich nadużyć; po drugie, takie postawienie sprawy sugeruje odpowiedzialność przełożonego bez winy za samo zdarzenie.

Z przedstawionych wyżej uwag wypływa następujący wniosek. Funkcjonariuszowi publicznemu możemy postawić zarzut przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na podstawie uogólnienia zespołu podstawowych obowiązków, które odnoszą się do każdego pracownika, bądź też na podstawie konkretnego przepisu szczegółowego. Jest to zgodne z zasadniczą linią dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w myśl którego odpowiedzialność karna z tytułu przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązku może zachodzić zarówno w wypadku naruszenia ogólnych, jak i szczególnych uprawnień lub obowiązków.²⁰

Do uogólnienia sięgamy z konieczności, mianowicie wtedy, kiedy brak jest konkretyzacji uprawnień i obowiązków, ale uogólnienie to nie może mieć charakteru generalnego w zakresie najogólniejszym, tj. takiego, który by obejmował wszystkie bez wyjątku funkcjonariuszy publicznych niezależnie od tego, w jakim organie administracji państwowej, gospodarczej, czy też innej są zatrudnieni i jaką sprawują w nim funkcję. Jeśli na przykład mowa jest o ogólnym obowiązku staranności, to nie myślimy o staranności zupełnie abstrakcyjnej, lecz o staranności, jakiej wymaga zwykle rodzaj wykonywanej czynności. Dlatego też i owe uogólnienie nie może nie uwzględniać istniejącego obiektywnie zróżnicowania jakościowego i ilościowego pomiędzy poszczególnymi kręgami funkcjonariuszy publicznych.

Nie ulega wątpliwości, że ustalenie przekroczenia uprawnień lub obowiązków na podstawie uogólnienia jest szczególnie trudne i wymaga niezwykle dużej wnikliwości. Toteż wszystkie dotychczasowe próby rozwiązania zagadnienia na podstawie powyższych kryteriów są dalekie od doskonałości. Natomiast przy konkretyzacji uprawnień i obowiązków ustalenie, czy nastąpiło przekroczenie uprawnień, czy też niedopełnienie obowiązku, jest stosunkowo proste. Naruszeniem, czyli działaniem bezprawnym będzie tutaj z reguły każde wyjście poza ramy uprawnień i każde niewykonanie powinności i odwrotnie: działanie ściśle według kompetencji i według konkretnych wskazań instrukcji, zarządzenia, okólnika itp. nie może być uznane za bezprawne. W tym wypadku problem sprowadza się głównie do tego (abstrahując oczywiście od zagadnienia winy), żeby po prostu porównać określone działanie (zaniechanie) funkcjonariusza z określonym uprawnieniem lub obowiązkiem.

¹⁹ OSN 1952, nr IV, poz. 47.

²⁰ Por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 17 listopada 1951 r. IK 280/51, „Nowe Prawo” z 1952 r., nr 1; z dnia 23 maja 1957 r. III K 32/57, OSN 1958, nr 3.

Wartość skonkretyzowanych uprawnień i obowiązków jest niewątpliwie wyższa, ale nie wszędzie możliwa jest taka konkretyzacja.

Uogólnienie, o którym mowa, nie powinno jednak oznaczać przeciwstawiania tych dwóch zakresów uprawnień i obowiązków.

Uprawnienia i obowiązki powstają z chwilą faktycznego przystąpienia pracownika do pracy, a ustają z chwilą rozwiązania stosunku pracy. Innego zdania są M. Świącicki²¹ i Z. Salwa²². Wyrażają oni pogląd, że wszelkie obowiązki powstają z chwilą zawarcia umowy o pracę, otrzymania nominacji lub wyboru. Na przykład według Z. Salwy przyjęcie, że obowiązki powstają nie z chwilą podpisania umowy, lecz przystąpienia pracownika do pracy, nie znajduje oparcia w obowiązującym ustawodawstwie i stanowi „uzależnienie powstania stosunku pracy nie od umowy o pracę czy aktu administracyjnego, lecz od zaistnienia zdarzenia, które jest następstwem tych aktów — podjęcia pracy, które stawia pracownika w roli kontrahenta jednostronnie wyznaczającego termin zawiązania stosunku pracy”²³ oraz że koliduje to z istotą dyscypliny pracy w ogóle.

M. Świącicki stanowisko swoje argumentował m.in. tym, że w razie przyjęcia, iż obowiązki pracownika powstają z chwilą faktycznego przystąpienia do pracy, pozostawilibyśmy pracownika w niekorzystnej dla niego sytuacji, co miałyby miejsce wtedy, gdyby np. po podpisaniu umowy o pracę pracownik, jadąc po raz pierwszy do pracy, uległ wypadkowi albo gdyby rzeczywiście podjęcie pracy zostało opóźnione lub nie doszło w ogóle do skutku z winy zakładu pracy bądź też na skutek innych okoliczności.²⁴

Autorzy ci mają rację twierdząc, że stosunek pracy rodzi się z umowy o pracę i że z niej to rodzi się obowiązek pierwszy i zasadniczy, tj. podjęcia pracy. Pozostałe jednak obowiązki uzależnione są od spełnienia obowiązku podjęcia pracy, przystąpienia do niej, gdyż w przeciwnym razie dana osoba faktycznie nie jest pracownikiem i dlatego nie można egzekwować od niej wykonania tych obowiązków, które są związane z wykonywaniem pracy.

Argumenty M. Świącickiego i Z. Salwy wydają się niesłuszne przede wszystkim na tle obowiązującego ustawodawstwa. Na przykład według art. 3 ustawy o państwowej służbie cywilnej stosunek służbowy nawiązuje się przez mianowanie z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego, ale stosownie do art. 13 tejże ustawy, w celu objęcia służby, pracownik powinien zgłosić się do władzy służbowej, która objęcie służby stwierdza w piśmie nominacyjnym i w aktach osobowych, a w razie niezgłoszenia się nominata w ciągu 15 dni od doręczenia mu pisma nominacyjnego, mianowanie lub dopuszczenie do służby unieważnia się, chyba że nominat w ciągu dalszych 15 dni usprawiedliwi zwłokę w stawieniu się do służby.

W rozporządzeniu Prezydenta RP o umowie o pracę pracowników umysłowych (art. 37) i o umowie o pracę robotników (art. 14) było również zastrzeżenie, że jeśli inaczej strony się nie umówiły, to niezgłoszenie się pracownika umysłowego do pracy w terminie dwóch tygodni, a robotnika w terminie tygodnia powoduje rozwiązanie umowy o pracę.

²¹ M. Świącicki: Charakterystyka prawna stosunku pracy, „Państwo i Prawo” z 1958 r., nr 9, s. 346 oraz w pracy zbiorowej: Podstawowe problemy prawa pracy, Warszawa 1957, s. 57—82.

²² Z. Salwa: Treść i podmioty obowiązku przestrzegania czasu pracy, „Państwo i Prawo” z 1959 r., nr 12, s. 1018.

²³ Ibidem, s. 1019.

²⁴ M. Świącicki: Charakterystyka prawna (...), s. 346 oraz Podstawowe problemy prawa pracy, s. 57—82 (związka 67—74).

Poglądy autorów w zakresie genezy obowiązków pracowniczych wydają się niesłuszne również na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z 21 grudnia 1952 r. KO 210/52, w odpowiedzi na postawione mu pytanie prawne, stwierdził, że przepisy obowiązującej wówczas ustawy z 19 kwietnia 1950 r. o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy nie odnoszą się do wypadku, w którym pracownik po zawarciu umowy o pracę, do pracy się nie stawi w oznaczonym terminie²⁵. Stanowisko zajęte w tym postanowieniu przez SN nie jest bynajmniej odosobnione. W orzeczeniach swych Sąd ten wielokrotnie podkreślał, że przepisy ustawy o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy nie mają zastosowania do tych osób, które mimo zobowiązania nie stały się w określonym terminie do pracy i jej nie podjęły²⁶.

Umowa o pracę bez przystąpienia pracownika do pracy i podjęcia jej nie może rodzić wśród stron tej umowy innych obowiązków i praw prócz zobowiązań i roszczeń natury cywilnoprawnej. W jaki sposób można na przykład podporządkować się obowiązującemu w zakładzie porządkowi pracy, regulaminowi, rozkładowi czasu pracy, poleceniom zwierzchnika itp., jeżeli nie jest się jeszcze faktycznie pracownikiem i nie przystąpiło się do pracy?

²⁵ „Nowe Prawo” z 1953 r., nr 5, s. 68—69.

²⁶ Por. np. „Przegląd Zagadnień Socjalnych” z 1954 r., nr 6, s. 58.

PYTANIA I ODPOWIEDZI PRAWNE*

1.

PYTANIE:

Wojewódzki Związek Spółdzielczości Pracy zapytuje, czy do podstawy wymiaru emerytury wlicza się dodatkowe wynagrodzenie radcy prawnego, otrzymane przez niego z tytułu zastępstwa w postępowaniu sądowym w procesach dotyczących zakładu pracy, w którym radca prawny jest zatrudniony.

ODPOWIEDŹ:

Dodatkowe wynagrodzenie, o którym mowa, wypłacane jest w przedsiębiorstwach państwowych, w zjednoczeniach i bankach na podstawie § 6 uchwały nr 400 Rady Ministrów z 10.XII.1963 r. (M.P. Nr 94, poz. 438) i w myśl § 6 pkt 17 uchwały nr 8 Rady Ministrów z 12.I.1965 r. (M.P. Nr 2, poz. 5), zaliczane jest do osobowego funduszu płac. W spółdzielczości pracy wynagrodzenie takie wypłaca się na podstawie

* Przedruk z PUG-u (nr 12 z 1971 r.), który ze swej strony powołał się na druk pytania i odpowiedzi w nrze 8—9/1971 PiZS.