

Received: 2.04.2021
Accepted: 17.06.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 95-106
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6346
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tadeusz Kuczyński*
Nr ORCID 0000-0001-8733-1627

ZASADA RACJONALNEGO PRAWODAWCY A SYSTEMOWA REGULACJA NIEKTÓRYCH INSTYTUCJI PRAWA PRACY

THE PRINCIPLE OF A RATIONAL LEGISLATOR AND THE SYSTEMIC REGULATION OF SOME LABOUR LAW INSTITUTIONS

Streszczenie: Systemowy przegląd niektórych instytucji prawnych odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników prowadzi do wniosku, że regulacja prawa dyscyplinarnego nie opiera się na racjonalnych i logicznych założeniach. Wątpliwości budzi istnienie wielu ustaw normujących oddzielnie dla poszczególnych grup pracowniczych i z reguły w odmienny sposób funkcjonalnie tożsame materialne i procesowe instytucje odpowiedzialności dyscyplinarnej. Odmienności tych nie tłumaczy różny czas uchwalania poszczególnych ustaw i przedmiotowe odrębności związane z wykonywaniem poszczególnych zawodów. Co do prawodawcy, analiza odpowiednich przepisów prawnych wskazuje, że w wielu sytuacjach nie zachowują one zasady spójności terminologicznej lub spójności systemowej. Odnosi się to zwłaszcza do norm, które ze względu na wadliwe traktowanie kwestii językowych związanych z zasadą racjonalnego tworzenia prawa nie spełniają wymogu przedmiotowej adekwatności.

Słowa kluczowe: racjonalny prawodawca, pracownik, pracodawca, odpowiedzialność dyscyplinarna, upomnienie, przewinienie mniejszej wagi

Summary: A systemic review of selected legal institutions of employees' disciplinary liability leads to the conclusion that the regulation of disciplinary law is not based on rational and logical assumptions. Concerns are raised as to the existence of many statutes that

* prof. dr hab.; Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: tadeusz.kuczynski@uwr.edu.pl

regulate, separately for individual employee groups and, as a rule, differently, functionally identical substantive and procedural institutions of disciplinary liability. Such differences are not explained, by the different times at which individual statutes were enacted and the subject matter differences related to the exercise of particular professions. As for the legislator, a review of the relevant provisions of law indicates that the said regulations do not, in many situations, satisfy the principle of terminological consistency or the requirement of systemic coherence. This applies in particular to norms that, due to their faulty treatment of linguistic issues relating to the rational creation of law, do not meet the requirement of the said adequacy.

Keywords: rational legislator, employee, employer, disciplinary liability, reprimand, minor infraction

WPROWADZENIE

Założenie tzw. racjonalności prawodawcy stanowi fundament dogmatyki prawniczej, będąc obecne zarówno w sferze teoretycznej, jak i w praktyce stosowania prawa. Przyjmuje się w nim, że ustawodawca, stanowiąc normy prawne, kieruje się w swym działaniu określoną wiedzą i określonym systemem ocen, że każdy przepis jest wydawany celowo, zawierając przynajmniej jakiś fragment ustanawianej w ten sposób normy postępowania, że w przepisach nie są ustanawiane normy radykalnie ze sobą sprzeczne, ani też normy niemożliwe do zrealizowania albo realizowane przez jakie bądź zachowanie adresata, że wydawane przepisy nie zawierają norm radykalnie niezgodnych prakseologicznie, tzn. takich, że skutki zrealizowania jednych niweczyłyby skutki zrealizowania innych itp.¹

W związku z tym zakłada się, że prawodawca zawsze odwołuje się do pewnej sumy wiedzy, która jest niesprzeczna wewnątrznie, a także do pewnych ocen, które preferuje przed innymi możliwymi po to, aby uzyskać najlepszy rezultat przy uwzględnieniu przewidywanych zysków i strat. W konsekwencji zakłada się istnienie takiego prawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań. Przejawem założeń przyjmowanych w odniesieniu do „racjonalnego prawodawcy” są akceptowane przez prawników reguły interpretacyjne, reguły inferencyjne czy reguły kolizyjne². Mimo że stosowanie założenia o racjonalności prawodawcy jest poddawane przez niektórych autorów krytycznej analizie³, to jednak większość doktryny je akceptuje, zdając sobie jednak sprawę, że rzecz dotyczy pewnej przyjmowanej aksjomatycznie konstrukcji myślowej interpretatora prawa

¹ Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1977, s. 100-101.

² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 272.

³ Por. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 159 i n., 303.

opartej na idealizujących założeniach dogmatyki prawniczej. Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznaje posługiwanie się tym domniemaniem za konieczny element procesu interpretacji tekstów prawnych.

Nietrudno znaleźć wiele różnych przykładów unormowań z zakresu prawa pracy, które wskazują, że prawodawca nie zawsze potrafi wywiązać się w dostatecznym stopniu z nałożonej na niego powinności racjonalnej legislacji. Szczególnie dużo przypadków potwierdzających tę tezę można znaleźć na gruncie systemu przepisów pragmatycznych odnoszących się do prawa stosunków służbowych, na co zresztą w literaturze przedmiotu od dawna zwraca się uwagę. Za podstawowe wady tych regulacji uważa się m.in. nadmierną liczbę pragmatyk prowadzącą do osłabienia roli kodeksu pracy w regulacji stosunków pracy, nieuzasadnioną dyferencjację rozwiązań dotyczących tych samych spraw, niedostatki techniczno-prawne, przejawiające się w licznych odesłaniach, nieprecyzyjnym języku, niekonsekwentnej terminologii itp.⁴ Dowód na twierdzenie o naruszaniu przez prawodawcę nakazu racjonalnej legislacji zostanie przeprowadzony na podstawie systemowej analizy pragmatycznej regulacji instytucji pracowniczej odpowiedzialności służbowej⁵ oraz instytucji pracodawcy.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SŁUŻBOWA (ZA PRZEWINIENIA MNIEJSZEJ WAGI)

Mimo że w języku prawnym obowiązujących obecnie ustaw w zasadzie zrezygnowano z posługiwania się kategorią „odpowiedzialności służbowej” na rzecz takich nazw, jak „odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna” albo „odpowiedzialność dyscyplinarna”, to jednak kategorię „odpowiedzialności służbowej” można uznać za przydatne pojęcie obejmujące zbiorczo różne rodzaje sankcji ponoszonych przez pracowników służby publicznej z powodu naruszenia obowiązków przewidzianych w pragmatykach. Chociaż pragmatyczne regulacje odpowiedzialności służbowej zostały w ogólności oparte na podobnych założeniach koncepcyjnych i systematyzacyjnych, wykazując przez to na poziomie ogólnym wiele podobieństw i analogii, to jednak różni je szereg konkretnych i szczegó-

⁴ B.M. Ćwiertniak, *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestolecu (kilka refleksji)*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 36, 37 wraz z podaną literaturą

⁵ Por. odpowiednio: ustawy: z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 365), z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r., poz. 825), z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o Prokuraturze (Dz.U. z 2019 r., poz. 740), z 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 265), z 15 grudnia 2015 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r., poz. 762), z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 167), z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r., poz. 1200), z 14 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1251), z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r., poz. 2215), z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 357).

lowych rozwiązań, których celowość może budzić wątpliwości z punktu widzenia postulatu racjonalnego tworzenia prawa. Różnice te przejawiają się m.in. w: a) nadawaniu działom poświęconym odpowiedzialności odmiennych znaczeniom i zakresowo tytułów, b) zakresie podmiotowym stosowania odpowiedzialności, c) trybach przed sądowej weryfikacji kar. Nie mają one tylko wymiaru semantycznego czy formalnego, gdyż z reguły prowadzą do istotnej dyferencjacji sytuacji pracowników poddanych rozważanej odpowiedzialności.

Ad a) Niektóre z pragmatyk, nawiązując do nomenklatury pojęciowej ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁶, przewidują dwa rodzaje odpowiedzialności: odpowiedzialność porządkową za przewinienia mniejszej wagi oraz odpowiedzialność dyscyplinarną za pozostałe, w domyśle – cięższe przewinienia (ustawy: o Państwowej Inspekcji Pracy, o kuratorach sądowych, o pracownikach urzędów państwowych, a także uchylona ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych). W innych mówi się tylko o odpowiedzialności dyscyplinarnej, która jednak w wewnętrznej systematyce z reguły dzieli się na odpowiedzialność dyscyplinarną oraz odpowiedzialność za przewinienia (przewinienia dyscyplinarne) mniejszej wagi (np. ustawy: o służbie cywilnej, o Najwyższej Izbie Kontroli, o szkolnictwie wyższym i nauce, o Prokuraturii Generalnej). Można zatem domyślnie przyjąć, że zarówno w przypadku odpowiedzialności porządkowej za przewinienia mniejszej wagi, jak i odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi rzecz dotyczy kategorii lżejszych deliktów, które ze względu na elementy podmiotowe i przedmiotowe są zagrożone łagodniejszą sankcją niż czyny w typie podstawowym. Przywołane unormowania są źródłem wątpliwości dotyczących relacji, zachodzących z jednej strony między obydwojma wskazanymi wyżej rodzajami odpowiedzialności za przewinienia porządkowe i dyscyplinarne mniejszej wagi, a z drugiej, między nimi, a odpowiedzialnością porządkową uregulowaną w kodeksie pracy.

Odnosząc się do pierwszej kwestii wypada zauważyć, że porównanie obu regulacji normujących odpowiedzialność (porządkową i dyscyplinarną) za przewinienia mniejszej prowadzi do konstatacji, że łączy je szereg cech wspólnych⁷. Wśród najważniejszych z nich należy wskazać następujące⁸: 1) przesłankami tej odpowiedzialności są bezprawność sprowadzająca się do naruszenia przez pracownika obowiązku, bez względu na jego przedmiot, miejsce w hierarchii treści stosunku zatrudnienia, czy obszar odniesienia oraz wina, która z uwagi na kryterium stopnia wadliwości podmiotowej sprawcy czynu pozwala na zakwalifikowanie danego przewinienia jako „mniejszej wagi” („lżejszego”), 2) ustawodawca zrezygnował z ustawowego opisu czynów stanowiących przewinienie mniejszej wagi na rzecz

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 1949 r., nr 11, poz. 22.

⁷ Zob. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowaniem*, Gdańsk 2005, s. 197-200.

⁸ T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak, J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, t. 11: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 440 i n.

związania odpowiedzialności z oceną przez przełożonego skali wpływu popełnionego deliktu na wykonywanie pracy i (lub) na godność służby, 3) w obu przypadkach sankcjonowanie odpowiedzialności odbywa się w drodze uproszczonego postępowania, opierającego się na podobnych zasadach procesowych. W skład związanej z tym procedury wchodzi wskazanie podmiotu uprawnionego do nałożenia kary (kierownik jednostki zatrudniającej pracownika lub inny upoważniony podmiot), określenie rodzaju nakładanych kar (upomnienie, a w ustawie o Prokuraturii Generalnej – ostrzeżenie), formy czynności ukarania (pisemna), obowiązek uprzedniego wysłuchania pracownika; mimo że nie wszystkie pragmatyki wprost taki obowiązek formułują, to należy przyjąć, że wynika on z dyrektywy instrumentalnego nakazu każącego traktować takie działanie jako niezbędny składnik dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy.

Chociaż w literaturze przeważa stanowisko, że z racji swojego służbowego odniesienia pragmatyczna odpowiedzialność porządkowa nie jest tożsama z odpowiedzialnością porządkową uregulowaną w kodeksie pracy⁹, to jednak wyraża się również opinię uznającą tę odpowiedzialność za rodzaj kodeksowej odpowiedzialności porządkowej¹⁰. W związku z tym, że regulacja odpowiedzialności porządkowej w pragmatykach jest bardzo lakoniczna, pojawia się wątpliwość, czy w sprawach nieuregulowanych należy stosować przepisy pragmatyk, czy też normy kodeksu pracy, dostrzegając przy tym, że dokonany wybór może istotnie wpływać na status prawny pracowników. Analizując ten problem na przykładzie urzędników mianowanych, z jednej strony wyraża się opinię, że w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie zasady kodeksu pracy¹¹, natomiast z drugiej, że przepisy dyscyplinarne właściwej pragmatyki¹².

Ad b) W jednych ustawach rozważana odpowiedzialność odnosi się tylko do pracowników mianowanych (np. w ustawie o pracownikach urzędów państwowych), w innych do pracowników mianowanych oraz umownych (np. w ustawie o Służbie Cywilnej). Mimo podobnych rygorów selekcyjnych wymaganych do zatrudnienia oraz jednolitości obowiązków jakości, czasu i porządku pracy dla obu grup zatrudnionych, za popełnienie tożsamego w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym czynu zakwalifikowanego jako przewinienie mniejszej wagi, w przypadku ustawy urzędniczej rygorom pragmatycznej odpowiedzialności za takie przewi-

⁹ Zob. np. T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. II, Katowice 1978, s. 404, 405, Z. Góral, *Prawownicza odpowiedzialność porządkowa*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica” 1987, 29, s. 37, 38; Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994, s. 79; uchwała SN z 28.10.1998 r., III ZP 28/98, OSNAPiUS 1999, nr 5, poz. 158.

¹⁰ J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy...*, s. 200.

¹¹ Tak A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 179; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013, s. 285.

¹² Por. w odniesieniu do odpowiedzialności porządkowej uregulowanej w uchylonej ustawie z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych – Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 194 i n.

nienie podlegają tylko pracownicy mianowani, a w przypadku ustawy o Służbie Cywilnej – pracownicy umowni i mianowani. Jeszcze dalej idące różnice dotyczą zasad odpowiedzialności pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Za naruszenie obowiązków pracownicy umowni urzędów państwowych ponoszą, co do zasady, odpowiedzialność porządkową uregulowaną w kodeksie pracy, która w ujęciu modelowym jest przeznaczona do sankcjonowania naruszenia obowiązków czasu, porządku i organizacji pracy, gdy tymczasem pracownicy umowni służby cywilnej podlegają dużo surowszej odpowiedzialności dyscyplinarnej unormowanej w ustawie o służbie cywilnej.

Ad c) Wyrazem braku spójnej koncepcji regulacyjnej może być również sposób unormowania trybu weryfikacji nałożonych kar porządkowych oraz dyscyplinarnych za przewinienia mniejszej wagi. Dotyczy to zarówno kwestii terminów do wniesienia środka zaskarżenia, które, stosownie do regulacji konkretnej pragmatyki, mogą wynosić np. trzy, siedem lub czternaście dni, jak i modelu przedsądowej procedury weryfikacji tego środka¹³. Niektóre z pragmatyk w ogóle takiej weryfikacji nie przewidują, stanowiąc, że ukarany może odwołać się od nałożonej kary do sądu pracy właściwego dla siedziby podmiotu zatrudniającego (radcy Prokuraturii Generalnej, nauczyciele akademicy), inne pozostawiają kompetencje weryfikacyjne podmiotowi zatrudniającemu, stanowiąc, że od nałożonej kary służy sprzeciw do pracodawcy, a jego nieodrzczenie jest równoznaczne z uwzględnieniem sprzeciwu. Dopiero odrzucenie sprzeciwu umożliwia wystąpienie do właściwego sądu pracy o uchylenie zastosowanej kary (mianowani pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy). Jeszcze inne ustawy dzielą uprawnienia sankcyjne między pracodawcą i kierownikiem służby, przewidując możliwość wniesienia odwołania od kary nałożonej przez pracodawcę do kierownika jednostki nadrzędnej, którego rozstrzygnięcie ma walor ostateczności (urzędnicy państwowi, referendarze sądowi, kuratorzy zawodowi). Mimo braku wyraźnej regulacji przyjmuje się, że od ostatecznego rozstrzygnięcia służy prawo do sądu¹⁴.

Odrębnego omówienia wymaga wariant przedsądowej weryfikacji nałożonych kar polegający na podziale uprawnień „dyscyplinarnych” między pracodawcą i komisją dyscyplinarną. Zakłada on, że pracownik ukarany przez swojego przełożonego karą upomnienia może wnieść w tej sprawie do odpowiedniej komisji dyscyplinarnej środek zaskarżenia zwany w jednych pragmatykach odwołaniem (pracownicy naukowcy jednostek naukowo-badawczych oraz PAN), a w innych sprzeciwem (np. członkowie korpusu służby cywilnej, mianowani pracownicy NIK). Należy zauważyć, że przepisy analizowanych ustaw nie precyzują, czy pojęcia „odwołania” i „sprzeciwu” są w nich używane zamiennie jako synonimy takiego samego środka zaskarżenia, czy też nazwy te zostały użyte zgodnie z ustalonym

¹³ Por. szerzej: T. Kuczyński, *Stosunek służbowy...*, s. 442, 443.

¹⁴ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze...*, s. 179.

dla nich znaczeniem systemowym. Zakaz wykładni synonimicznej przemawia raczej za przyjęciem drugiej możliwości, co oznaczałoby, że „odwołanie” od kary nałożonej przez przełożonego powinno być traktowane jako środek zaskarżenia rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego uruchamiający postępowanie odwoławcze przed komisją dyscyplinarną jako organem drugiej instancji, natomiast „sprzeciw” jako środek procesowy, którego wniesienie jest równoznaczne z obowiązkiem organu dyscyplinarnego rozpoznania danej sprawy od nowa (od początku). Od odpowiedzi na to pytanie zależy zakres oraz sposób procedowania i orzekania komisji dyscyplinarnej w sprawie, jak i uznanie, czy rozstrzygnięcie wydane przez organ dyscyplinarny w wyniku rozpatrzenia jednego z tych środków zaskarżenia jest nieostatecznym orzeczeniem pierwszej instancji, czy też posiadającym walor ostateczności orzeczeniem drugiej instancji. Jest poza sporem, że ustalenie to ma decydujące znaczenie z punktu widzenia dopuszczalności wszczęcia sądowej kontroli prawidłowości wydanego orzeczenia.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA

Za przewinienia większej wagi (delikty) pracownikom grozi odpowiedzialność dyscyplinarna egzekwowana w drodze pełnego postępowania, którego najważniejszą częścią jest rozprawa przed komisją dyscyplinarną tocząca się według ścisłych reguł procesowych ukształtowanych na wzór i podobieństwo rozprawy w procesie karnym. Mimo że regulacje dotyczące pełnego postępowania dyscyplinarnego pracowników zostały w ogólności oparte na takich samych założeniach systematycznych (wszczęcie, przebieg i zakończenie postępowania dyscyplinarnego), przez co wykazują wiele ogólnych podobieństw i analogii, to jednak dzieli je szereg konkretnych i szczegółowych rozwiązań. Różnice dotyczą m. in.:

1. trybu powoływania członków komisji (sądów) dyscyplinarnych, liczebności ich składów orzekających oraz długości kadencji. Nie wchodząc w związane z tym szczegóły, należy skonstatować, że wskazanie członków tych ciał może odbyć się w drodze aktu powołania dokonanego przez pracodawcę lub podmiot służbowy, mieć mieszany charakter polegający na tym, że członków komisji pierwszej instancji wyłania się w drodze wyboru dokonanego przez pracowników lub ich przedstawicieli, a drugiej instancji – w drodze powołania przez właściwy organ. Takim źródłem może być również akt losowania członków składu z listy pracowników (sądownictwo);

2. terminu przedawnienia wszczęcia postępowania (określenia biegu terminów zastosowania kary), który jest liczony od dnia uzyskania przez przełożonego wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną i wynosi jeden, trzy, cztery lub sześć miesięcy. Natomiast termin przedawnienia liczony od dnia popełnienia przewinienia, w zależności od pragmatyki może wy-

nieść jeden rok, dwa lata, trzy lub pięć lat. Niejednolita jest również regulacja problematyki zacierania (wykreślania) kar dyscyplinarnych. Jako zasadę przyjmuje się, że okres, jaki musi upłynąć, by można było zatrzeć karę dyscyplinarną, stanowi funkcję dolegliwości nałożonej kary. Zgodnie z rozwiązaniami przyjmowanymi w poszczególnych pragmatykach karę dyscyplinarną, z wyjątkiem kary wydalenia z pracy, uważa się za niebyłą i wzmiankę wykreśla się z akt osobowych pracownika po upływie okresu od 6 miesięcy do 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia;

3. systemu kar dyscyplinarnych różniących się szeregiem trudnych do wy tłumaczenia konkretnych i szczegółowych unormowań dotyczących rodzaju stosowanych sankcji, jak i regulacji sposobu ustania stosunku pracy w związku z uprawomocnieniem się orzeczenia dyscyplinarnego wymierzającego karę zwolnienia (wydalenia) pracownika z pracy lub służby. Przepisy stanowią, że w takim przypadku stosunek pracy (stosunek służbowy) wygasa albo rozwiązuje się z mocy prawa z winy pracownika bądź też rozwiązuje się bez wypowiedzenia z winy pracownika. Wskazana niekonsekwencja terminologiczna rodzi szereg problemów związanych z ustaleniem, czy sposób ustania zatrudnienia w wyniku wymierzenia pracownikowi kary dyscyplinarnej wyczerpuje znamiona czynności prawnej, czy też zdarzenia prawnego, a także, czy odpowiada któremuś ze sposobów ustania stosunku pracy przyjętych w kodeksie pracy koniecznych do ustalenia związanych z tym skutków dla pracowników;

4. jawności rozprawy dyscyplinarnej, która może występować w pełnej lub ograniczonej postaci. Pełna jawność oznacza, że rozprawa dyscyplinarna jest otwarta zarówno dla członków korporacji (zawodu), do której należy obwiniony, dla pozostałych pracowników, jak i dla publiczności z zewnątrz. Ograniczenie zasady jawności rozprawy polega na tym, że jest ona otwarta tylko dla określonej kategorii podmiotów, np. członków korporacji, do której należy obwiniony.

5. zróżnicowania sądów właściwych w sprawie nadzoru nad orzecznictwem komisji dyscyplinarnych (sądy powszechne różnego szczebla, sądy administracyjne, Sąd Najwyższy).

PRACODAWCA

Pojęcie pracodawcy jest jedną z podstawowych kategorii normatywnych kodeksu i prawa pracy oraz jednym z filarów konstrukcji opisującej treść całego stosunku pracy. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. W myśl treści § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁵ (dalej jako Zasady), kodeksowa definicja pracodawcy powinna stanowić

¹⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

podstawę sposobu posługiwania się tym określeniem w innych ustawach. Stosowana w pozakodeksowych aktach prawnych technika regulacyjna określania znaczenia pojęcia pracodawcy przybiera z reguły postać przepisów odsyłających do kodeksu pracy albo norm konstruujących (ustalających) własne, autonomiczne znaczenie analizowanego terminu¹⁶. W obydwu sytuacjach można mówić o dopuszczalnym, standardowym zabiegu techniki prawodawczej służącym, w przypadku przepisu odsyłającego, osiągnięciu skrótowości tekstu lub zapewnieniu systemowej spójności (niesprzeczności) regulowanych instytucji (§ 4 ust. 3, § 156 Zasad), a w przypadku normy konstruującej (ustalającej) własne, autonomiczne znaczenie analizowanego terminu, potrzebie ustalenia nowego znaczenia tego określenia ze względu na dziedzinę regulowanych spraw (§ 146 ust. 1 pkt 4 Zasad). Przykładowy przegląd aktów prawnych wskazuje, że pojęcie pracodawcy rozszerza się na podmioty zatrudniające inne niż pracownicy osoby fizyczne: na podstawie umów cywilnoprawnych, takich jak umowa o dzieło lub umowa zlecenia (stosunki ubezpieczenia społecznego), na podstawie pracy wykonywanej na rzecz podmiotu będącego faktycznym, a nie prawnym pracodawcą zatrudnionego (stosunek zatrudnienia tymczasowego), na podstawie stosunków cywilnoprawnych z wbudowanymi elementami prawnopracowniczymi (stosunek pracy nakładczej), czy na podmioty zatrudniające inne osoby wykonujące pracę zarobkową, niezależnie od podstawy tego zatrudnienia (na potrzeby prawa koalicji związkowej)¹⁷.

Symptodem nieracjonalności prawodawcy może być natomiast pewna przypadkowość czy uznaniowość dotycząca normatywnej konkretyzacji kategorii pracodawcy w złożonych jednostkach organizacyjnych. Wyłączając sytuacje, gdy wskazanie struktury organizacyjnej i sposobu działania takich podmiotów należy do jego uprawnionych organów, np. statutowych, trudno zrozumieć, dlaczego w pozostałych przypadkach ustawodawca raz określa, komu w takich strukturach przysługuje przymiot pracodawcy¹⁸, a innym razem – nie. W przypadku milczenia ustawodawcy identyfikacja pracodawcy ma walor interpretacyjny, sprowadzając się każdorazowo do ustalania, czy i który podmiot takiej struktury posiada kodeksowe cechy konstytuujące to pojęcie. Przenosi to ciężar dokonywania ustaleń w tym zakresie wraz z możliwym ryzykiem popełnienia błędu interpretacyjnego na orzecznictwo i doktrynę. Dla przykładu można wskazać, że dopiero w wyniku poczynań interpretacyjnych ustalono m.in., że pracodawcą pracowników zatrudnionych w Zakładzie

¹⁶ Por. szerzej: T. Kuczyński, *Pracodawca jako kategoria systemu prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji, Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, No 3844, s. 67 i n.

¹⁷ Por. T. Kuczyński, *Pracodawca jako kategoria systemu prawa...*, s. 72.

¹⁸ Por. np. art. 44 f ust. 3 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019, poz. 2460), art. 8, 9 i 10 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282), art. 11 ustawy z 9 maja 2009 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1505).

Ubezpieczeń Społecznych jest ten Zakład, a nie jego jednostki terenowe¹⁹, a pracodawcą pracowników zatrudnionych w takich służbach, jak np. ABW i AW, CBA, SWW, cała formacja, a nie jej wyodrębnione jednostki organizacyjne²⁰.

Zarzut nieracjonalności prawodawcy można również kierować wobec przepi-
sów formułujących definicje nieadekwatne, które, utożsamiając określenie pracodawcy z innymi pojęciami normatywnymi, skutkują błędnym zakwalifikowaniem przedmiotu do niewłaściwej kategorii (błąd przesunięcia kategoryjnego). Przykładem takiego błędu może być rozciąganie zobowiązaniowej kategorii pracodawcy jako strony pracowniczego stosunku pracy opartego na zasadzie równorzędności stron na publicznoprawną kategorię stosunku służbowego, opartego na zasadzie nierównorzędności stron. Przywołana nieadekwatność wynika z faktu, że sfera pracodawcza i służbowa pozostają w stosunku rozłączności przedmiotowej, co oznacza, że w rozumieniu formalnoprawnym pracodawca nie może być stroną stosunku służbowego, a służbodawca – stroną stosunku pracy²¹. Kolejnym przykładem błędu przesunięcia kategoryjnego może być regulacja ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej²² utożsamiająca kategorie pracodawcy i przedsiębiorcy jako podmiotu uprawnionego do pozyskania rezultatu pracy wynalazczej stworzonego w warunkach „pracowniczych” (art. 11 ust. 3 i 5, art. 200). Nieadekwatność wynika z tego, że pojęcie „przedsiębiorcy”, wyróżniane systemowo przede wszystkim z uwagi na potrzeby obrotu majątkowego oraz głównie gospodarczy charakter wykonywanych zadań, i pojęcie „pracodawcy”, będące w swym podstawowym znaczeniu równoznaczne ze stroną indywidualnego stosunku pracy, są używane w przywołanej ustawie, zapewne w nieświadomym sposób, zamiennie jako desygnaty tej samej nazwy, a kategoria stosunku pracy została połączona z podmiotem, który nie musi być pracodawcą pracownika²³.

PODSUMOWANIE

Systemowy przegląd niektórych instytucji prawa pracy wskazuje, że ich funkcjonowanie nie opiera się na jasnych i racjonalnych założeniach spełniających przyjęte kryteria logicznego podziału. Zwracają uwagę liczne luki i niekonsekwencje regulacyjne, które częstokroć utrudniają podmiotom stosującym prawo wybór właściwej normy prawnej służącej dokonaniu subsumpcji faktu uznanego za

¹⁹ Por. np. uchwałę SN: z 24 stycznia 2012 r., III UZP 3/11, OSNP 2012, nr 15-16, poz. 197.

²⁰ Por. szerzej: T. Kuczyński, *Niektóre problemy zatrudnienia pracowników służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, red. G. Uścińska, Warszawa 2013, s. 414 i n. Za pracodawców uznano wcześniej w orzecznictwie również urzędy państwowe, urzędy gminy, sądy rejonowe, szkoły publiczne, gminne ośrodki pomocy społecznej, jednostki organizacyjne prokuratury i in.

²¹ Por. szerzej: T. Kuczyński, *Pracodawca jako kategoria systemu prawa...*, s. 75 i n.

²² Dz.U. z 2020 r., poz. 286.

²³ Por. szerzej: T. Kuczyński, *Pracodawca jako kategoria systemu prawa...*, s. 76, 77.

udowodniony. W odniesieniu do odpowiedzialności służbowej krytycznie należy ocenić istnienie obok siebie wielu regulacji normujących oddzielnie dla poszczególnych grup pracowniczych i często bezzasadnie w odmienny sposób większość funkcjonalnie tożsamy instytucji. Narusza to nie tylko zasadę czytelności systemu prawnego i zasadę pewności prawa, ale również zasadę równości pracowników poprzez różnicowanie na podstawie nie zawsze usprawiedliwionych kryteriów sankcji związanych ze sposobem wypełniania takich samych obowiązków. Tylko w pewnej części wskazaną różnorodność można tłumaczyć różnym czasem uchwalania poszczególnych ustaw i przedmiotowymi odrębnościami związanymi z wykonywaniem poszczególnych zawodów. Również przegląd przepisów określających znaczenie i funkcję normatywną nadawaną pojęciu pracodawcy na gruncie konkretnych aktów prawnych świadczy o tym, że przedmiotowe regulacje w wielu sytuacjach kolidują ze wskazaną zasadą konsekwencji terminologicznej i wymogiem systemowej spójności. Odnosi się to przede wszystkim do unormowań, które w związku z niewłaściwymi rozstrzygnięciami zagadnień językowych racjonalnego tworzenia prawa nie spełniają wymogu przedmiotowej adekwatności. Za pewien mankament należy uznać zbyt dużą wstrzemięźliwość pozakodeksowych regulacji ustawowych dotyczących jednoznacznego wskazywania pracodawcy w dużych podmiotach o złożonej strukturze organizacyjnej. W szczególności nie są jasne kryteria, jakimi kieruje się pracodawca, raz określając, komu w takich strukturach przysługuje przymiot pracodawcy, a innym razem – nie.

Bibliografia

Ćwiertniak B.M., *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (kilka refleksji)*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga Jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.

Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

Góral Z., *Pracownicza odpowiedzialność porządkowa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1987, 29.

Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.

Kuczyński T., [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak, J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, t. 11: *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Kuczyński T., *Niektóre problemy zatrudnienia pracowników służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wrątnego*, red. G. Uścińska, Warszawa 2013.

Kuczyński T., *Pracodawca jako kategoria systemu prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji. Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, No 3844.

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.

Stelina J., *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005.

Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013.

Sypniewski Z., *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*, Poznań 1994.

Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. II, Katowice 1978.

Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1977.

Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.