

ELIZA MAZURCZAK-JASIŃSKA

Uniwersytet Wrocławski

WKRACZANIE PRAWA PRACY W SFERĘ STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH SŁUŻB MUNDUROWYCH — WYBRANE ZAGADNIENIA

1. POJĘCIE I RODZAJE STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH

Choć ustawodawca posługuje się określeniem „stosunek służbowy”, to nie definiuje go jednak w żadnym akcie prawnym. Termin ten kojarzony jest zazwyczaj z zatrudnieniem w sektorze publicznym, o szczególnym statusie prawnym wyznaczonym przez ustawy szczególne, które nazywane są pragmatykami służbowymi¹. Swoista dla stosunków tego rodzaju jest nominacyjna podstawa nawiązania zatrudnienia². W nauce prawa przyjmowano tradycyjnie, że mianowanie to powierzenie obywatelowi w drodze aktu administracyjnego stanowiska związane-go z wykonywaniem funkcji z zakresu działania administracji (tzw. inwestytury), powodujące zarazem powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym („publicznoprawnym”) z osobą obejmującą takie stanowisko³. Stosunek z mianowania uważany był tym samym za szczególną postać stosunku administracyjnego. Wynikało to z doktrynalnej koncepcji służby państwowej, określanej jako stosunek prawny danej osoby do państwa, polegający na zatrudnieniu tej osoby w aparacie państwowym w celu wykonywania, za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły funkcji państwowych, zwłaszcza czynności związanych bezpośrednio z realizacją władzy państwowej⁴. Taki charakter miało zatrudnienie, którego zasady uregulowane zostały przepisami ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁵, unormowania stanowiącego pierwszy całościowy

¹ T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 13.

² *Ibidem*.

³ L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 78.

⁴ T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 284.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 1949 r., Nr 11, poz. 72 z późn. zm.

akt z zakresu polskiego prawa urzędniczego, stanowiącego trzon ustawodawstwa określającego status prawny funkcjonariuszy publicznych, zatrudnionych w aparacie administracyjnym państwa⁶. Regulacja ta opowiedziała się za publiczno-prawną (administracyjnoprawną) koncepcją służby, stanowiącą przeciwieństwo stosunku prawnego pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę, który zaliczano do stosunków prywatnoprawnych⁷. Zakresem podmiotowym ustawy objęci byli przede wszystkim pracownicy państwowi zatrudnieni na podstawie mianowania w aparacie cywilnym, jednakże na podstawie przepisu art. 118 wskazanej regulacji, jej unormowaniom, do czasu wydania specjalnych ustaw służbowych, podlegali również funkcjonariusze policji państwowej, straży celnej oraz dozorczy więzienni.

Stosunki służbowe mianowanych pracowników państwowych stopniowo ewoluowały w stronę zatrudnienia o charakterze pracowniczym, a kodyfikacja prawa pracy, która zakończyła byt normatywny ustawy o państwowej służbie cywilnej w znacznym zakresie podporządkowała sytuację prawną pracowników mianowanych przepisom Kodeksu pracy⁸. Zgodnie z treścią wprowadzonego do Kodeksu pracy przepisu art. 76 k.p. stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach⁹, a pracownicy mianowani są pracownikami w rozumieniu kodeksu (art. 2 k. p.). Stosunki służbowe, w których pozostają pracownicy zatrudnieni na podstawie aktu nominacji, określa się mianem „pracowniczych stosunków służbowych”¹⁰. Status nominatów

⁶ T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg...*, s. 284; J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 18.

⁷ T. Kuczyński, *Właściwość sądu...*, s. 14.

⁸ *Ibidem*, s. 15–16.

⁹ Stosunki te są regulowane w: ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 z późn. zm.), ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 z późn. zm.), ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 640), ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1096), ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 133 z późn. zm.), ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 499 z późn. zm.), ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.), ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.), ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1095), ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1082), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 795 z późn. zm.), ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1150 z późn. zm.), ustawie z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

¹⁰ T. Kuczyński [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek Służbowy*, Warszawa 2011, s. 13; T. Kuczyński, *Wybrane*

jest uregulowany przede wszystkim przepisami pragmatyk służbowych, jedynie w zakresie w nich nieuregulowanym zastosowanie znajdzie Kodeks pracy na podstawie generalnego odesłania zawartego w art. 5. Dla natury pracowniczego stosunku służbowego nie pozostał obojętny fakt, że wywodzi się on z tradycyjnego stosunku służbowego o charakterze wyłącznie publicznoprawnym. Dlatego też, jak podkreśla się w nauce prawa pracy, choć pracownicze pragmatyki służbowe łączy to, że wszystkie objęte nimi podmioty mają najogólniej pojęty status pracowniczy, to różni je w znaczny sposób zakres nasycenia tego statusu stosunkami należącymi do zakresu prawa pracy i prawa administracyjnego oraz wzajemny rozkład pierwiastków „pracowniczych” i „służbowych” w strukturze złożonego stosunku prawnego, w jakim pozostają¹¹. W związku z tym proponuje się podział stosunków powstających w wyniku aktu nominacji na stosunki służbowo-pracownicze (sędziowie, prokuratorzy, etatowi członkowie SKO), pracowniczo-służbowe (np. urzędnicy służby cywilnej, kontrolerzy NIK) oraz stosunki pracownicze z elementami służby (np. nauczyciele akademicy, nauczyciele w oświacie)¹². Warto wskazać, że w przypadku pierwszej z wymienionych kategorii pracowniczych stosunków służbowych status podmiotów w nich pozostających został na tyle zdominowany przez elementy o charakterze publicznoprawnym, że stosunek pracy ma jedynie instrumentalny, wykonawczy charakter wobec publicznoprawnego stosunku służby. Ponadto można określić go również mianem przejściowego, w tym znaczeniu, że możliwe jest pozostawanie przez sędziów (i prokuratorów) w stosunku służbowym po ustaniu więzi pracowniczej łączącej ich z sądem (prokuratūrą), w którym ostatnio pełnili swój urząd (zajmowali stanowisko). Sytuacja taka ma miejsce w związku z ich przejściem w stan spoczynku. Status osób poddanych pragmatyce sędziowskiej i prokuratorskiej opisują m.in. takie zwroty, jak „stosunek służbowy”, „uposażenie”, „zwolnienie ze służby”¹³.

Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych stanowią przedmiot regulacji następujących aktów prawnych:

- 1) — ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁴,
- 2) — ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁵,
- 3) — ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁶,
- 4) — ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹⁷,
- 5) — ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹⁸,

problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych, ZNSA z 2010, nr 5–6, s. 250.

¹¹ Por. T. Kuczyński, *Właściwość sądu...*, s. 42.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, s. 43

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 z późn. zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1415 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 z późn. zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 z późn. zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 990.

6) — ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁹,

7) — ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁰,

8) — ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu²¹,

9) — ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego²².

W nauce i orzecznictwie określa się je mianem „niepracowniczych stosunków służbowych” czy też „niepracowniczych stosunków zatrudnienia typu administracyjnoprawnego”. Podstawą nawiązania zatrudnienia z funkcjonariuszem służb mundurowych, podobnie jak w przypadku pracowniczych stosunków służbowych, jest akt mianowania. Charakter prawny stosunku, w jakim pozostają funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, był i jest nadal przedmiotem wielu wypowiedzi zarówno nauki, jak i orzecznictwa. Za przeważające należy uznać stanowisko kwalifikujące rozważany stosunek jako stosunek o charakterze administracyjnoprawnym (publicznoprawnym), choć w nauce, szczególnie prawa pracy, umiejscawiano go w sferze pracowniczej (zobowiązaniowej) czy też przypisywano mu mieszany charakter, kojarzący zarówno elementy prawa pracy, jak i prawa publicznego²³.

2. TENDENCJE W ZAKRESIE WKRACZANIA REGULACJI PRAWA PRACY W SFERĘ STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH SŁUŻB MUNDUROWYCH

Jak wskazano, stosunki służbowe o charakterze pracowniczym i niepracowniczym łączy wspólna geneza. W nauce prawa pracy zwrócono również uwagę na to, że analiza formalna struktury (schematu) stosunku pracy i niepracowniczego stosunku służbowego pozwala stwierdzić, że odwołują się one do identycznego porządku regulacyjnego (nawiązanie zatrudnienia, wynikające stąd prawa, obowiązki i odpowiedzialność stron, ustanie zatrudnienia, uprawnienia w razie niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku zatrudnienia), a kryterium wyróżnienia obu stosunków jest wspólny element, którym jest dobrowolne zobowiązanie do osobistego, stałego wykonywania pracy (pełnienia służby) za wynagrodzeniem (uposażeniem), pod kierownictwem pracodawcy (podmiotu służbowego), tyle że

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1411 z późn. zm.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 170 z późn. zm.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1106 z późn. zm.

²³ Szerzej na temat poglądów doktryny i orzecznictwa co do charakteru prawnego stosunku służbowego funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych: T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII, cz. 7. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 396–401.

na warunkach pracowniczych lub niepracowniczych²⁴. Przede wszystkim jednak dostrzegalny jest ciągły proces polegający na wkraczaniu prawa pracy w sferę stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych i upodabnianiu modelu zatrudnienia funkcjonariuszy do standardów zatrudnienia pracowniczego również pod względem materialnoprawnym. Ze względu na zakres tego przenikania unormowania pragmatyk niepracowniczych można podzielić na dwie grupy. Pierwsza, bardziej hermetyczna (zamknięta) na regulacje pracownicze (ustawy: o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz o Biurze Ochrony Rządu) oraz druga bardziej otwarta na te przepisy (ustawy: o Policji, o Służbie Celnej, o Służbie Więziennej, o Straży Granicznej oraz o Państwowej Straży Pożarnej). We wskazanym procesie upodabniania wyróżnić można dwie tendencje: legislacyjną (ustawodawczą) oraz orzeczniczą.

1) TENDENCJA LEGISLACYJNA

Przedmiotowa inklinacja polega na kształtowaniu przez ustawodawcę elementów statusu funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych na wzór unormowań prawa pracy, przy czym może polegać to na upodabnianiu do regulacji właściwych pracowniczym stosunkom służbowym, odwzorowywaniu przepisów zawartych w Kodeksie pracy albo na skorzystaniu z możliwości stosowania przepisów powszechnego prawa pracy do niepracowniczych stosunków zatrudnienia typu administracyjnego. Stosowanie to w tym przypadku ma jednak ograniczony zakres, nie można bowiem oprzeć się na generalnym odesłaniu, jak to ma miejsce w przypadku pracowniczych pragmatyk służbowych (art. 5 k. p.), ale na wyraźnym ustawowym wskazaniu, które instytucje mogą w danym przypadku znaleźć zastosowanie.

Pierwszy z przykładów wskazanej tendencji może stanowić sposób ukształtowania uprawnień funkcjonariuszy formacji mundurowych.

Jest to szczególnie widoczne w sposobie ukształtowania prawa funkcjonariuszy służb mundurowych do urlopów. Każda z pragmatyk niepracowniczych zawiera własną, samodzielną regulację tej instytucji, jednakże ich unormowania dotyczące sposobu nabycia prawa do pierwszego urlopu wypoczynkowego, instytucji odwołania z urlopu czy też rodzajów urlopów (wypoczynkowy, bezpłatny, szkoleniowy, okolicznościowe), ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy są co do zasady bardzo zbliżone do przepisów Kodeksu pracy obowiązujących w tym zakresie obecnie lub przed nowelizacją z 2004 r.²⁵ Natomiast zgodnie z przepisem art. 138 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej funkcyj-

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081).

nariuszowi przysługuje prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego na zasadach określonych w Kodeksie pracy. W większości pragmatyk niepracowniczych przewidziano charakterystyczne dla zatrudnienia służbowego o charakterze niepracowniczym, jak też pracowniczym urlopy zdrowotne, udzielane celem „przeprowadzenia zaleconego przez komisję lekarską leczenia”.

Zarówno w przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych, jak i pracowników mianowanych przepisy określające wysokość uposażenia (wynagrodzenia) mają charakter bezwzględnie obowiązujących, uniemożliwiających stronom stosunków służbowych dokonywanie jakichkolwiek odstępstw od regulacji ustawowych. Jednym z najnowszych przykładów upodabniania uprawnień funkcjonariuszy do regulacji powszechnego prawa pracy są natomiast unormowania ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Biurze Ochrony Rządu, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²⁶. Na mocy jej postanowień zmniejszono wysokość uposażenia funkcjonariuszy pobieranego podczas choroby ze 100% uposażenia do 80%, a jedynie w kazuistycznie określonych przypadkach przewidziano możliwość zachowania prawa do pełnego uposażenia. Jak wskazano, celem zmiany było dostosowanie ustaw pragmatycznych do rozwiązań znanych prawu pracy, przy jednoczesnym umożliwieniu przełożonym kontroli zwolnień, co do tej pory, odmiennie niż w przypadku pracowników, nie było możliwe²⁷.

Na zasadzie wyraźnego odesłania zawartego we wszystkich ustawach pragmatycznych służb zmilitaryzowanych w odniesieniu do funkcjonariuszy stosuje się przepisy powszechnego prawa pracy (Kodeksu pracy) dotyczące uprawnień pracowniczych związanych z rodzicielstwem. Do zatrudnionych pozostających w stosunkach niepracowniczych typu administracyjnoprawnego zastosowanie znajdują więc regulacje Działu 8 Kodeksu pracy, dotyczące szczególnej ochrony pracy kobiet oraz uprawnień związanych z urodzeniem i wychowaniem dziecka, w tym w szczególności urlopów związanych z urodzeniem i wychowaniem dziecka, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (nie są korzystniejsze). Jeżeli oboje rodzice lub opiekunowie są funkcjonariuszami, z analizowanych uprawnień może korzystać tylko jedno z nich. Również miesięczne uposażenie za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres: urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego

²⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 502.

²⁷ Zob. uzasadnienie projektu ustawy Druk Nr 1497, Sejm VII kadencji.

odpowiada, co do zasady, wysokości zasiłku macierzyńskiego pobieranego w tych okresach przez pracowników.

We wszystkich pragmatykach niepracowniczych przewidziano unormowania statuujące szczególną ochronę trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy polegającą na zakazie zwolnienia ze służby w okresie ciąży, w czasie urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego. Konstrukcja normatywna ochrony szczególnej niepracowniczych stosunków służbowych ma zbliżony charakter do regulacji Kodeksu pracy obejmujących ochroną stosunki pracy pracowników w związku z ciążą i rodzicielstwem. Przepisy kodeksowe przewidują odstępowstwo od zasady bezwzględnej ochrony pracowników, umożliwiając zwolnienie z przyczyn przez nich zawinionych lub z powodu upadłości lub likwidacji pracodawcy. Ochrona związana z rodzicielstwem na gruncie pragmatyk niepracowniczych ma także ograniczony zakres. Ustawodawca w pewnych sytuacjach również uchylił generalny zakaz rozwiązania stosunku służbowego. Chodzi tutaj w głównej mierze o przypadki, w których dalsze pozostawanie w służbie w sposób oczywisty podważałoby zaufanie społeczne do danej formacji, jak również takie, które są związane z utratą przez funkcjonariusza jednego z wymogów kwalifikacyjnych wymaganych przez przepis prawa czy z brakiem możliwości dalszego zatrudniania funkcjonariusza z przyczyn, które go nie dotyczą. Większość ustaw pragmatycznych gwarantuje funkcjonariuszom również trwałość zatrudnienia w czasie zaprzestania służby z powodu choroby. Zaprzestanie służby z powodu choroby uniemożliwia przez pewien okres zwolnienie ze służby pomimo wystąpienia niektórych wymienionych w ustawach szczególnych przyczyn. Katalog tych przesłanek jest zróżnicowany i kształtuje się nieco odmiennie w zależności od poszczególnych pragmatyk. Okres ochronny przed zwolnieniem z powodu choroby wynosi 12 lub 3 miesiące, chyba że funkcjonariusz zgłosi wcześniej pisemne wystąpienie ze służby.

Kolejnym przykładem tendencji legislacyjnej w procesie upodabniania regulacji niepracowniczych do unormowań pracowniczych jest sposób określenia obowiązków funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Porównanie sytuacji tej grupy zatrudnionych i pracowników pozostających w stosunkach służbowych pozwala na konstatację, że status obu grup w zakresie rodzaju wiążących obowiązków, przedmiotu ich odniesienia oraz sankcji związanych z ich niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem został oparty na analogicznej zasadzie regulacyjnej, przez co ma wiele cech rodzajowo wspólnych²⁸. Rozwiązaniem charakterystycznym dla stosunków służbowych w ogólności jest posługiwanie się konstrukcją zakazów i ograniczeń, które tworzą szczególną postać obowiązków, stanowiąc konsekwencję ograniczenia różnych sfer aktywności tej grupy zatrudnionych. Ich

²⁸ T. Kuczyński [w:] T. Kuczyński, E. Mazureczak-Jasińska, J. Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 411.

katalog na gruncie niepracowniczych stosunków zatrudnienia typu administracyjnego jest szerszy niż w przypadku pracowniczych stosunków służbowych, mają one również w porównaniu z nimi zaostrzony charakter. Wspólny dla tych dwóch typów regulacji jest obowiązek poddania się opiniowaniu oraz zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia.

Jedną z najbardziej rozpoznawalnych cech stosunków służbowych, w tym również tych o charakterze administracyjnoprawnym, jest stabilizacja zatrudnienia. Polega ona na określeniu przez ustawodawcę enumeratywnych katalogów przesłanek będących podstawą zwolnienia ze służby funkcjonariuszy służb mundurowych. Z reguły wskazane przez pragmatyki niepracownicze przyczyny rozwiązania stanowią, podobnie jak w przypadku regulacji pracowniczych, konsekwencję utraty przymiotów kwalifikacyjnych związanych z systemem rekrutacji lub skutek naruszenia obowiązków przez zatrudnionego. Niekiedy ustawodawca prawidłowość zwolnienia za służby funkcjonariusza uzależnia od zasięgnięcia opinii uprawnionego statutowego organu związku zawodowego funkcjonariuszy (ustawa: o Policji, o Państwowej Straży Pożarnej, o Straży Granicznej oraz o Służbie Celnej). Opinia ta podobnie jak na gruncie przepisów Kodeksu pracy nie ma charakteru wiążącego, jest jednak brana przez organ pod uwagę i wymaga rozważenia — w przypadku, gdy organizacja związkowa nie przychyliła się do propozycji zwolnienia — jak również odniesienia się do niej w uzasadnieniu rozkazu o zwolnieniu.

Następny przykład analizowanej tendencji stanowią regulacje ustaw pragmatycznych kształtujące uprawnienia funkcjonariuszy w zakresie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych. Model prawa koalicji związkowej funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych przyjmuje formę prawa zrzeszania się tylko w jednym, branżowym w związku zawodowym (funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej) lub prawa zrzeszania się w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych (Służba Celna, Państwowa Straż Pożarna). Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego mają bezwzględny zakaz zrzeszania się w jakimkolwiek związku zawodowym. Uprawnienie do wszczynania sporów zbiorowych i organizowania akcji protestacyjnych jest uzależnione od przyznania funkcjonariuszom prawa koalicji związkowej.

2) TENDENCJA ORZECZNICZA

Na wstępie należy podkreślić, że wskazana inklinacja zawsze powinna mieć charakter pochodny względem tendencji ustawodawczej. Sądy orzekają w oparciu o rozwiązania prawne, konstrukcje przyjęte przez ustawodawcę. Niemniej jednak zauważalna jest między innymi tendencja do rozciągania kognicji sądów pracy na coraz szerszy katalog spraw z zakresu zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilita-

ryzowanych, na przykład przez nadawanie regulacjom ustaw pragmatycznych jak najszerzego sensu normatywnego. Niekiedy orzecznictwo znacznie przekracza ramy wyznaczone przez unormowania dotyczące zatrudnienia niepracowniczego.

Choć administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych determinuje administracyjnoprawny charakter spraw o roszczenia wynikające z tego stosunku, rozpoznawanych w drodze postępowania administracyjnego z możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego, należy zwrócić uwagę, że sam ustawodawca przekazuje sprawy o niektóre roszczenia wynikające z tych stosunków kognicji sądu pracy przez wprowadzenie do pragmatyk niepracowniczych przepisów kwalifikujących niektóre sprawy wynikające z niepracowniczych stosunków służbowych jako cywilne w ujęciu procesowym na podstawie art. 2 § 1 k.p.c. lub na podstawie formalnego kryterium sądu właściwego do ich rozpoznania (art. 1 k.p.c. *in fine*). Przykładem pierwszej ze wskazanych sytuacji jest przepis art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, odsyłający do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących skutków niewykonania zobowiązań w zakresie roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne ze stosunku służbowego, a także przepis art. 20 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego²⁹ stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedzialności majątkowej za szkody wyrządzone przez nich skutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Właściwość sądu pracy przewidziana jest wyraźnie w ustawie o Służbie Celnej w zakresie wszystkich roszczeń ze stosunku służbowego funkcjonariuszy tej formacji, nieprzekazanych na drogę innych postępowań (por. art. 188 i 189 ustawy o Służbie Celnej). Sąd powszechny jest zatem właściwy m.in. w sprawach dotyczących: szczególnej ochrony pracy kobiet i korzystania z uprawnień rodzicielskich, prawa do urlopu wypoczynkowego i dodatkowego urlopu wypoczynkowego, uposażenia, usprawiedliwiania nieobecności w służbie, udzielania zwolnień od służby, w tym także w związku z podnoszeniem przez funkcjonariusza kwalifikacji czy też czasu pracy³⁰. Również ustawa o Służbie Więziennej w zakresie sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach, które w sposób wyraźny nie zostały przekazane do innego trybu lub nie wynikają z podległości służbowej, przewiduje, że właściwym do ich rozpatrzenia będzie

²⁹ Dz.U. Nr 53, poz. 548 z późn. zm.

³⁰ Por. § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 października 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy celnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1419).

sąd pracy (por. 220, art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Więziennej). Przedmiotem jego rozpoznania będą w zasadzie kategorie spraw tożsame z tymi, które ustawodawca przekazał do jego kognicji w wypadku celników. Ustawodawca powierzył sądowi pracy również rozstrzyganie sporów w przedmiocie odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy³¹ oraz roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych należności pieniężnych funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (art. 97 ust. 1 i 3 ustawy o Biurze Ochrony Rządu), jak również w sprawach roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne wynikających ze stosunku służbowego strażaków (por. art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej). Orzecznictwo odnoszące się do ostatniej z wymienionych regulacji stanowi przykład pochodnej do inklinacji legislacyjnej, tendencji orzeczniczej polegającej na nadawaniu przez sądy przepisom regulacji niepracowniczych jak najszerszego sensu normatywnego w zakresie kognicji sądu pracy w sprawach dotyczących roszczeń funkcjonariuszy służb mundurowych. Przyjęto, że choć umiejscowienie tego przepisu w rozdziale 9 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, regulującym uposażenie i inne świadczenia pieniężne strażaków mogłoby sugerować, że chodzi w nim jedynie o świadczenia pieniężne określone w art. 93 (m.in. zasiłek na zagospodarowanie, nagrody oraz zapomogi i nagrody jubileuszowe), a więc przysługujące z mocy przepisów regulujących stosunek służbowy strażaka, to sąd pracy będzie właściwy do rozpoznania sprawy funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej o odszkodowanie i zadośćuczynienie za naruszenie dóbr osobistych wskutek działań dyskryminacyjnych i mobbingowych w jednostce organizacyjnej, w której pełni lub pełnił służbę. W ocenie sądu należy przychylić się do wykładni art. 111a ustawy, zgodnie z którą przez roszczenia majątkowe o świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku służbowego strażaka, o których stanowi art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, należy rozumieć wszelkie roszczenia o świadczenia pieniężne, w tym o charakterze odszkodowawczym niezależnie od ich materialnoprawnej podstawy, jeśli wynikają one ze stosunku służbowego w tym sensie, że warunkuje on ich powstanie³². Warto podkreślić, że jeszcze przed wprowadzeniem przedmiotowej regulacji do pragmatyki strażackiej nowelizacją z 2005 r.³³ wskazywano, że sprawa ewentualnego roszczenia funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia jest sprawą cywilną (art. 2

³¹ Por. art. 15 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 620).

³² Uchwała SN z dnia 6 lutego 2014 r., II PZP 2/13, OSNP z 2014 nr 7, poz. 95. Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2010 r., II SA/Wa 1402/09, www.nsa.gov.pl.

³³ Na mocy przepisów ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 100, poz. 836).

§ 1 k.p.c.), a ze względów merytorycznych do jej rozpoznania właściwy jest sąd pracy³⁴. Należy wskazać, że przyjmuje się, iż droga sądowa przed sądem cywilnym (sądem pracy) będzie dopuszczalna, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, wtedy gdy funkcjonariusze również innych formacji mundurowych opierają swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których wynikać mogą dla nich skutki cywilnoprawne, np. w sprawach o odsetki za opóźnienie wypłaty uposażenia, o mobbing, nierówne traktowanie, dyskryminację, molestowanie lub naruszenie innych dóbr osobistych, jak również w przypadku dochodzenia przez funkcjonariusza przywróconego do służby roszczenia o utracone korzyści w postaci różnicy pomiędzy uposażeniem, które otrzymałby, gdyby pełnił służbę, a świadczeniem za okres pozostawiania poza służbą³⁵.

W przypadku niektórych pragmatyk niepracowniczych (ustawy: o Państwowej Straży Pożarnej, o Służbie Więziennej, o Policji, o Straży Granicznej) przyjęto, że uprawnienie do podjęcia skutecznego prawnie aktu mianowania (przyjęcia) funkcjonariusza do służby przysługuje kierownikowi jednostki organizacyjnej, w której służba ma być pełniona. Oznacza to, że w miejsce modelu normatywnego przyjętego w innych regulacjach pragmatycznych, opartego na założeniu, że szef jako strona stosunku służbowego bezpośrednio lub przez swoich zastępców kieruje służbami i posiada on kompetencje nie tylko w zakresie zatrudniania funkcjonariuszy, ale i w pozostałych sprawach wynikających ze stosunku służbowego, wprowadzono model kierownictwa pośredniego jej szefa uwzględniający kompetencję kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie podejmowania czynności dotyczących stosunku służbowego³⁶. Należy podkreślić, że poza ustawowym (pierwotnym) prawem przyjmowania funkcjonariuszy do służby, co należy uznać za najważniejszą cechę konstytuującą pojęcie podmiotu zatrudniającego, wskazane jednostki organizacyjne spełniają również inne przesłanki samodzielnej strony stosunku służbowego³⁷. Wśród innych kompetencji wymienić można m.in. prawo zwalniania ze służby, podejmowania czynności w zakresie przywrócenia do służby (ponownego nawiązania stosunku służbowego), sprawowanie operatywnego kierownictwa (podejmowanie czynności z zakresu stosunku służbowego, np. wypłata uposażenia, udzielanie urlopów, realizowanie świadczeń rodzicielskich, przyznawanie świadczeń socjalnych, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i in.) czy też współdziałanie z organami związkowymi w sprawach służby funkcjonariuszy. Towarzyszy temu ustawowo zagwarantowany stopień autonomii i samodzielności finansowej jednostek organizacyjnych reprezentowanych przez ich kierowników

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1570/06, www.nsa.gov.pl.

³⁵ Tak T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII..., s. 410, oraz SN w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r., II PK 294/12, LEX nr 1363451; postanowienie SN z dnia 9 maja 2007 r., I PZP 2/07, OSNP z 2008, nr 15–16, poz. 224; uchwała SN z dnia 3 grudnia 2014 r., III CZP 91/14, LEX nr 1566726.

³⁶ Szerzej na ten temat: T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII..., s. 420.

³⁷ *Ibidem*.

będących dysponentami przydzielonych im do zarządu środków finansowych³⁸. Orzecznictwo będące efektem działań ustawodawcy w zakresie nadania tym strukturom tak daleko idącej samodzielności stanowi kolejny przykład analizowanej inklinacji. Choć są one jednostkami budżetowymi i nie mają osobowości prawnej, a w obrocie prawnym funkcjonują jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*statio fisci*), podkreśla się, że ustawowe usytuowanie kompetencji do mianowania funkcjonariusza na szczeblu kierownika jednostki organizacyjnej, w której ma być pełniona służba, świadczy o jej pierwotnej ustawowej podmiotowości w zakresie zdolności do samodzielnego nawiązywania (i rozwiązywania) stosunków zatrudnienia, jak również nakazuje widzieć ją jako odrębną w stosunku do kategorii służby, jako całości struktury, jednostkę wyposażoną w ustawowo określony zakres podmiotowości (samodzielnosci)³⁹. W jednym z orzeczeń przypisano im nawet posiadanie samodzielnej zdolności sądowej, na wzór pracodawców będących stroną stosunków służbowych o charakterze pracowniczym. Przyjęto bowiem, że powództwo w sprawie o mobbing i odszkodowanie w jednostce Policji powinno być wytoczone przeciwko Komendzie Powiatowej Policji, w której funkcjonariusz był zatrudniony, ponieważ w postępowaniu o roszczenie wynikające ze stosunku pracy i stosunku służbowego stroną procesową nie jest Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna reprezentowana przez jej kierownika lub innego pracownika upoważnionego do działania w określonym zakresie⁴⁰.

Tendencja orzecznicza przyjmuje niekiedy postać inklinacji samodzielnej, wychodzącej poza ramy wytyczone przez ustawodawcę. Przykład wskazanej inklinacji tego typu stanowić może orzecznictwo sądów administracyjnych związane z wystąpieniem ze służby funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Choć inicjatorem postępowania związanego z wystąpieniem ze służby jest sam funkcjonariusz, to pisemne zgłoszenie wystąpienia ze służby przez funkcjonariusza nie powoduje automatycznego rozwiązania stosunku łączącego go z daną formacją, ale wymaga przyjęcia rezygnacji przez właściwego przełożonego służbowego i wydania decyzji (rozkazu) o zwolnieniu ze służby. Zgłoszenie wystąpienia ze służby w przypadku wszystkich funkcjonariuszy służb mundurowych aktualizuje obowiązek uprawnionego organu polegający na zwolnieniu ze służby. Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie w zasadzie powszechnie przyjmuje się, że dopuszczalne jest wycofanie prośby funkcjonariusza o zwolnienie ze służby. Istotne rozbieżności koncentrują się natomiast na kwestii charakteru prawnego pisemnego zgłoszenia wystąpienia ze służby oraz możliwości jego cofnięcia. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa stanowisko, zgodnie z którym pisemne zgłoszenie przez funkcjonariusza wystąpienia ze służby jest oświadczeniem woli

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., IV SA/Wr 346/10, LEX nr 759142.

⁴⁰ Tak SA we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., III APa 11/12, LEX nr 1642565. Zob. jednak uchwałę SN z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 4/13, OSNP z 2014, nr 1, poz. 1.

w rozumieniu zasad Kodeksu cywilnego. Do wycofania oświadczenia o zgłoszeniu wystąpienia ze służby należy stosować więc przepisy art. 61 k.c. Oznacza to, że odwołanie oświadczenia funkcjonariusza występującego o zwolnienie ze służby będzie zatem skuteczne, jeśli dojdzie do przełożonego służbowego wcześniej lub równocześnie z oświadczeniem o rezygnacji, później zaś może wywołać skutek wyłącznie wówczas, gdy adresat wyrazi zgodę na cofnięcie oświadczenia. Argumentem przemawiającym za przyjęciem tego stanowiska ma być brak regulacji problematyki oceny skuteczności oświadczeń woli składanych w toku postępowania o zwolnienie ze służby w poszczególnych pragmatykach⁴¹, a także istota niepracowniczych stosunków służbowych, w których wprawdzie przeważają elementy administracyjno-prawne, występuje większa zależność służbowa oraz ograniczenia w korzystaniu z niektórych uprawnień i swobód, lecz nie narusza ona jednak podstawowej zasady wolności pracy. Stąd istota przedmiotowego stosunku prawnego nie sprzeciwia się stosowaniu do oświadczeń woli w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego przepisów k.c. w drodze analogii *legis*⁴². Sądy administracyjne opowiedziały się również za dopuszczalnością uchylenia się przez funkcjonariusza od skutków prawnych złożonego wniosku o zwolnienie ze służby na podstawie art. 88 i n. k.c.⁴³. Przyjęcie takich stanowisk zrównuje sytuację funkcjonariuszy z podmiotami pozostającymi w pracowniczych stosunkach służbowych (stosunkach pracy), wyrażających wolę zakończenia tych stosunków, choć różny jest charakter prawny przedsięwziętych przez zatrudnionych czynności w tym zakresie. Tymczasem nie można zasadnie twierdzić, że uregulowania materialnego prawa administracyjnego i procedury administracyjnej zawierają w tym przypadku lukę, co do której wymagane jest rozważanie posiłkowego stosowania, w drodze analogii przepisów Kodeksu cywilnego, w tym przepisu art. 61 k.c. Funkcjonariusz może bowiem, do czasu merytorycznego rozpatrzenia jego wniosku przez przełożonego służbowego, cofnąć żądanie, co winno skutkować umorzeniem postępowania wywołanego wnioskiem o zwolnienie ze służby, przy uwzględnieniu istnienia przesłanek wymienionych w przepisie art. 105 § 2 k.p.a.⁴⁴ Wprawdzie w materialnym i procesowym prawie administracyjnym brakuje unormowań wprost regulujących konsekwencje podejmowania przez stronę czynności w stanie, który na gruncie prawa cywilnego uzasadniałby uchylenie się od skutków oświadczenia woli, lecz organ administracji

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1582/05, www.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 5 lipca 2001 r., II SA 593/01, www.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008 r., II SA/Wa 762/08, Legalis Numer 296023; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 kwietnia 2007 r., II SA/Sz 1241/06, www.nsa.gov.pl; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r., II SA/Wa 81/08, www.nsa.gov.pl.

⁴² Zob. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/2011, OSP 2012, nr 6, poz. 58.

⁴³ Por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r., II SA/Wa 81/08, www.nsa.gov.pl oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2006 r., IV SA/Po 1018/04, www.nsa.gov.pl.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: E. Mazurczak-Jasińska [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, t. 11..., s. 332 i n.

w ramach postępowania wyjaśniającego jest władny dokonać wiążącej oceny podnoszonych w tym zakresie wątpliwości, w konsekwencji zwrócenia organowi uwagi przez stronę w postępowaniu odwoławczym — bądź w nadzwyczajnych trybach postępowania — na okoliczności, które doprowadziły do wydania aktu administracyjnego niezgodnego z jej wolą.

3. PODSUMOWANIE

Na przykładzie wskazanych tendencji można zaobserwować, jak bardzo zatrudnienie funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych upodabnia się do modelu zatrudnienia pracowniczego. W ślad za działaniami ustawodawcy podąża orzecznictwo zarówno Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, jak i administracyjnych, czasami nawet wykraczając poza ramy wytyczone przez ustawodawcę. Należy zgodzić się jednak z poglądem, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego brakuje wyraźnych podstaw do zaliczenia rozważanych stosunków zatrudnienia do stosunków pracy⁴⁵. Publicznoprawny charakter stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych nadal determinuje przyjęty w pragmatykach sposób regulacji podstawowych spraw zawodowych funkcjonariuszy, w tym mianowania na stanowisko, czy też zwalniania ze służby, które są nadal realizowane w drodze postępowania administracyjnego i podlegają kontroli sądów administracyjnych. Podkreślić również należy, że przepisy przekazujące spory funkcjonariuszy służb mundurowych na drogę postępowania przed sądem pracy mają wyłącznie charakter norm procesowych, określających właściwość rzeczową sądów pracy w wymienionych w nich rodzajach spraw. Z mocy takiej normy sprawy w niej określone nie stają się sprawami z zakresu prawa pracy w znaczeniu materialnym, lecz cywilnymi w znaczeniu formalnym w rozumieniu art. 1 k.p.c., jako „inne sprawy, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych”. Nie oznacza to jednak, że w zakresie podstaw materialnoprawnych do roszczeń można swobodnie sięgać do Kodeksu pracy⁴⁶.

THE IMPACT OF LABOUR LAW ON THE SERVICE RELATIONSHIPS OF THE UNIFORMED OFFICERS — SELECTED ISSUES

Summary

This article explains the impact of labour law on the service relationships of the uniformed officers. In this regard, there are two key elements — the first one is the legislation and the second

⁴⁵ T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII..., s. 408.

⁴⁶ Zob. uzasadnienie uchwały SN z dnia 6 lutego 2014 r., II PZP 2/13, LEX nr 1347821; postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2014 r., II PK 98/13, OSNP z 2015 r., nr 3, poz. 37.

one — the judicial decisions. The first part of the article describes how the legislator makes provisions for uniformed officers concerning, for example, how their powers and duties become similar to the labour law regulations. Judicial decisions should be, and in the vast majority of cases are, a consequence of the legislation but sometimes they go beyond the framework marked out by the legislature. This shows a change in the perception of these relationships by the courts.