

Wypowiedzenie stosunku pracy z mianowania – kilka uwag

1. W bogatym i różnorodnym dorobku naukowym Profesora Tadeusza Kuczyńskiego szczególne miejsce zajmują opracowania poświęcone prawnym aspektom zatrudnienia w sferze publicznej. Stanowią one klasyczne pozycje w zakresie szeroko rozumianego prawa urzędniczego. Każdy, kto zajmuje się tą problematyką, musi odnieść się do dorobku Profesora, który to dorobek inspiruje innych badaczy, stanowi punkt odniesienia, skłania do naukowej dyskusji. Nie sposób w tym miejscu wyczerpująco wymienić te zagadnienia, które znalazły się w kręgu zainteresowań Jubilata i którym dał wyraz w swoich publikacjach. Szczególnie dużo pisał o postępowaniu w sprawach dotyczących stosunków służbowych. Głęboka wiedza naukowa oraz doświadczenie praktyczne związane z pełnieniem funkcji sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego tłumaczą nie tylko intensywność zainteresowań tą problematyką, ale przede wszystkim są najlepszą gwarancją jakości merytorycznej prowadzonych w tej materii rozważań. W swojej twórczości wiele razy podejmował też kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną. W centrum zainteresowań badawczych Profesora znalazły się także tak ważne zagadnienia, jak – rzadko podejmowane w literaturze – zawieszenie w obowiązkach służbowych, uprawnienia kierownicze w nominacyjnym stosunku pracy, zmiana stosunku pracy z mianowania, zarówno jednostronna, jak i będąca wynikiem współdziałania stron, przywrócenie do służby. Trudną do przecenienia wagę teoretyczną mają Jego poglądy dotyczące pojęcia i przedmiotu stosunków służbowych, które znalazły swój wyraz w kilku ważnych dla literatury przedmiotu opracowaniach.

Inspiracją do napisania tego tekstu były jednak przede wszystkim efekty badań naukowych Profesora Tadeusza Kuczyńskiego dotyczące ewolucji stosunków służbowych mającej miejsce w Polsce, która dokonuje się pod wpływem rozwiązań prawnych lokujących się na styku prawa administracyjnego charakteryzujących klasyczne prawo urzędnicze i prawa pracy z zobowiązaniowym stosunkiem pracy jako jego centralną kategorią. Różny stopień nasycenia pierwiastków ściśle służbowych i pierwiastków pracowniczych, jaki występuje w statusie osób zatrudnionych w sferze publicznej, jest podstawą nowatorskiego zapatrywania Jubilata, zgodnie z którym nie można mówić o jednolitej charakterystyce stosunków służbowych. Prowadzi go to nie tylko do delimitowania stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych i pracowniczych stosunków służbowych, ale także wyodrębnienia wśród

tych ostatnich stosunków służbowo-pracowniczych, pracowniczo-służbowych oraz pracowniczych z elementami służby¹. Wspólna dla nich jest podstawa zatrudnienia, którą stanowi mianowanie. Jak jednak Profesor Kuczyński słusznie zauważa, zadania służby mogą być także wykonywane przez pracowników umownych. Ze względu na to, że w ich statusie również mogą występować pewne elementy służby, już przed laty uznał za celowe wyodrębnienie umów o zatrudnienie służbowe². Mając na uwadze, że coraz bardziej nasila się zjawisko rezygnacji z mianowania jako podstawy zatrudnienia na rzecz umowy o pracę, warto dokonać oceny tego, kiedy występowanie pierwiastków służbowych w statusie zatrudnionego jest racjonalnym argumentem za utrzymaniem mianowania, a kiedy może towarzyszyć umownej formule zatrudnienia, co niekoniecznie musiałyby oznaczać, że kształt stosownych regulacji prawnych pokrywa się z kształtem właściwym dla unormowań powszechnego prawa pracy. W tym miejscu warto to rozważyć w odniesieniu do stabilizacji zatrudnienia, która jest uważana za jedną z istotniejszych cech klasycznego zatrudnienia służbowego. Wiąże to się przede wszystkim z dopuszczalnością i warunkami stosowania wypowiedzenia stosunku pracy.

2. Stałość zatrudnienia w ramach stosunków służbowych w ich tradycyjnej postaci, której archetyp tworzą unormowania ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., oznaczała brak możliwości ich wcześniejszego zakończenia, poza przypadkami ekstraordynaryjnymi. Nie podlegały one w związku z tym wypowiedaniu aż do lat powojennych. Zmiany w tej materii zostały zapoczątkowane nieprzypadkowo u zarania nowej formacji ustrojowej. Nieusuwalność funkcjonariuszy publicznych gwarantowana dotychczasowymi przepisami prawnymi stała się przeszkodą w kształtowaniu nowego korpusu służby cywilnej. Potrzebą polityczną okazało się zastąpienie starej kadry urzędniczej nową, a to wymagało odpowiedniego instrumentarium prawnego przełamującego zasadę nieusuwalności ze służby. Dopuszczalność wypowiedzenia stosunków służbowych została przewidziana w dekreście z 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych³. Zapoczątkowane wówczas przemiany prawa urzędniczego poszły w kierunku coraz większego zbliżania statusu prawnego osób zatrudnionych w służbie publicznej do statusu osób podlegających prawu pracy. Również mianowanie stało się podstawą zatrudnienia pracowniczego (wyłączając stosunki zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych), co zostało ostatecznie usankcjonowane w kodeksie pracy. W tej sytuacji normatywnym standardem stała się dopuszczalność wypowiedzenia stosunków pracy z mianowania. Instytucję tę przewidują w zasadzie wszystkie (pomijając pragmatykę sędziowską i prokuratorską) pragmatyki wprowadzające mianowanie jako

¹ T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 3 i n.

² T. Kuczyński, *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 87 i n.

³ Dz. U. Nr 22, poz. 139.

podstawę zatrudnienia pracowniczego. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że – po pierwsze – nie stanowi ona ścisłego odwzorowania instytucji wypowiedzenia kodeksowej umowy o pracę oraz – po drugie – na gruncie samych pragmatyk mamy do czynienia z dość daleko idącą dyferencjacją przepisów o wypowiedzeniu, za czym nie zawsze stoją merytoryczne powody.

3. Dopuszczenie możliwości wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania stanowi oczywiście odejście od zasady stałości zatrudnienia, nie oznacza jednak całkowitego podważenia ochrony trwałości zatrudnienia. Choć pracownicy mianowani nie korzystają już z pełnej stabilizacji swojej sytuacji prawnej w tym zakresie, to jednak co do zasady są w lepszej sytuacji niż pracownicy umowni. W porównaniu do umownych stosunków pracy można mówić o wyższym stopniu ochrony, jaka im przysługuje (niekiedy określa się to mianem ochrony wzmożonej). Wynika to z zastosowanego mechanizmu stabilizowania ich zatrudnienia. W miejsce kodeksowego wymogu zasadności wypowiedzenia w przypadku stosunków pracy z mianowania ustawodawca zdecydował się na katalogowanie przyczyn wypowiedzenia. Odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu prowadzi to do większej ochrony przed utratą miejsca pracy, zależy z pewnością od kształtu prawnego owych katalogów. Jeśli zawierają one wiele przyczyn, które dają podstawy do wypowiedzenia, a zwłaszcza jeśli są wśród nich powody dające pole do daleko idącej interpretacji, praktyczna różnica w porównaniu do generalnego wymogu zasadności wypowiedzenia z kodeksu pracy nie wydaje się szczególnie wielka. Staje się ona jeszcze mniejsza w tych przypadkach, w których ustawodawca poza wskazaniem na mniej lub bardziej skonkretyzowane powody wypowiedzenia decyduje się na ich uzupełnienie sformułowaniem „inne ważne przyczyny” (por. np. art. 45 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych⁴). Trudno byłoby uznać, że otwiera to pole do dowolnych interpretacji, czyniących ochronę stosunku pracy z mianowania zupełnie iluzoryczną⁵. Inaczej jest w przypadku wąskich katalogów o precyzyjnie określonej treści.

Ustalenie stopnia intensywności ochrony w każdym razie wymaga zatem zapoznania się z unormowaniami zamieszczonymi w poszczególnych pragmatykach, a te charakteryzują się znaczną dyferencjacją. Niektóre przyczyny występują w większości pragmatyk, można zatem stwierdzić, że istnieje pewien ich standardowy katalog. Do tego katalogu zaliczyć trzeba: 1) negatywną ocenę wykonywanej pracy; 2) likwidację bądź reorganizację jednostki organizacyjnej, w której pracownik był zatrudniony; 3) niezawinioną utratę uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku; 4) trwałą utratę zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku stwierdzoną w odpowiednim trybie. Warto jednak podkreślić, że w szczegółach kształt tych przesłanek wypowiedzenia nie

⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r., Dz. U. Nr 96, poz. 620.

⁵ Szerzej o tym E. Mazurczak-Jasińska, *Ustanie pracowniczego stosunku służbowego*, [w:] R. Hau-ser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, s. 265-268.

zawsze jest identyczny. O ile niekiedy różnice te dają się wyjaśnić charakterem wykonywanej pracy, o tyle w niektórych przypadkach wprowadzane odmienności regulacyjne nie poddają się łatwej racjonalizacji (np. wymogi dotyczące częstotliwości dokonywania ocen okresowych). Inne okoliczności dające podstawę do wypowiedzenia stosunku pracy są rzadziej wymieniane. W pragmatykach pracowników organów kontrolnych wskazuje się zatem na brak rękojmi należytego wykonywania obowiązków służbowych (por. art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁶). Nie wyjaśnia się przy tym samego pojęcia rękojmi oraz nie wskazuje się na kryteria dokonywanej w tym przypadku przez pracodawcę oceny, co nie wzmacnia poczucia bezpieczeństwa prawnego kontrolera. W tej samej pragmatyce jako przyczynę wypowiedzenia traktuje się również postępowanie karne toczące się przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Rodzi to dość zasadnicze zastrzeżenia chociażby z punktu widzenia konstytucyjnej zasady domniemania niewinności⁷. Z punktu widzenia możliwości stabilizowania zatrudnienia stosunków pracy z wątpliwościami musi spotkać się uwzględnianie w katalogu przesłanek wypowiedzenia „utruty nieposzlakowanej opinii”, jak to uczyniono w ustawie o służbie cywilnej⁸. Przede wszystkim jest to pojęcie bardzo nieostre, a zatem trudno weryfikowalne, zwłaszcza wobec braku w ustawie jakichkolwiek kryteriów, według których weryfikacji należałoby dokonywać⁹.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę zamieszczonych w pragmatykach katalogów przyczyn wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania, można poprzestać na kilku uwagach podsumowujących. Odnieść można zatem wrażenie dość daleko idącej przypadkowości przyjmowanych w tej materii rozwiązań prawnych. Mając na uwadze to, że mianowanie jako podstawa zatrudnienia dotyczy sfery publicznej związanej z realizacją przez pracowników zadań państwa, można byłoby oczekiwać, że ochrona stabilności stosunków pracy ma podobne założenia aksjologiczne. Prowadzić to powinno przynajmniej do wspólnych zasad, na jakich budowane są katalogi przyczyn wypowiedzenia. Nie musiałyby to oznaczać pełnej tożsamości regulacji, jej swoistości w poszczególnych pragmatykach nie powinny jednak prowadzić do dowolności i przypadkowości zamieszczania (pomijania) w katalogach takich czy innych przyczyn.

4. Na ten niedoskonały, eufemistycznie rzecz ujmując, obraz pragmatyk w zakresie, w jakim normują one wypowiedzenie stosunku pracy z mianowania, wpływają również inne względy. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na występującą niekiedy dwoistość konstrukcji tej czynności prawnej. Zgodnie bowiem z niektórymi pragmatykami przybiera ona postać wypowiedzenia obligatoryjnego

⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r., t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1251.

⁷ D. Makowski, *Status prawny pracowników inspekcji publicznych*, [w:] K. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy*, t. XI. *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 583.

⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r., t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 265 z późn. zm.

⁹ Z. Góral, *Komentarz do art. 71 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 273 i n.

(w nielicznych pragmatykach) bądź fakultatywnego. W pierwszym przypadku pojawienie się wskazanej w ustawie przyczyny rodzi obowiązek dokonania wypowiedzenia, w drugim przypadku jest to jedynie uprawnienie pracodawcy. Mamy tu zatem do czynienia z wyraźnym odstępstwem od wzorca kodeksowego, według którego pracodawca nie musi wypowiadać (ma do tego jedynie prawo), nawet jeśli byłoby to z tych czy innych powodów szczególnie pożądane. Obligatoryjne wypowiedzenie trudno zatem pogodzić z zobowiązaniową naturą stosunku pracy. Wpisuje się ono raczej w koncepcję jednolitej służby kierowanej w sposób scentralizowany, gdzie czynności kadrowe prowadzące do rozwiązania stosunku pracy nie mogą opierać się na dokonywanej przez kierownika jednostki organizacyjnej owej służby zindywidualizowanej ocenie konkretnych przypadków. Prowadzić to ma do równego traktowania pracowników znajdujących się w podobnych sytuacjach. Taka próba racjonalizacji konstrukcji wypowiedzenia obligatoryjnego nie do końca jednak przekonuje. Po pierwsze, nie wytrzymuje ona konfrontacji ze sposobem ustawowego zredagowania przesłanek wypowiedzenia, a zwłaszcza z wykorzystywaniem do ich opisanego zwrotów niedookreślonych, implikujących stosowanie ocen. Najbardziej spektakularną tego ilustracją jest przewidziana w ustawie o służbie cywilnej utrata nieposzlakowanej opinii. Nieostry zakres znaczeniowy tej przesłanki sprawia, że ustalenie, czy została ona spełniona, zależy od kryteriów (ustawa ich nie narzuca), do jakich odwołuje się podmiot podejmujący decyzję o wypowiedzeniu. Dodajmy, że charakter ocenny mają także inne zwroty, jakie można znaleźć w zestawach przesłanek obligatoryjnego wypowiedzenia (np. przypadek wypowiedzenia z powodu likwidacji urzędu, jeśli „nie jest możliwe przeniesienie” do innego urzędu – art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy o służbie cywilnej). Po drugie, wątpliwości budzi obligatoryjne wypowiedzenie stosunku pracy ze względu na dobór jego przesłanek. Zwraca uwagę brak stałości założeń, przyjmowanych w tej materii przez ustawodawcę. Widać to zwłaszcza na przykładzie służby cywilnej. Przyczyny wypowiedzenia obligatoryjnego ulegały dość istotnym zmianom w kolejnych regulacjach tego dotyczących, co musi rodzić wrażenie pewnej przypadkowości. Do podobnych wniosków prowadzi konstatacja, zgodnie z którą pragmatyki przewidujące obowiązek dokonania wypowiedzenia wiążą to z różnie ukształtowanymi katalogami przyczyn (rozbudowany katalog w ustawie o służbie cywilnej i bardzo ograniczony w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli). W rezultacie ta sama przyczyna uzyskuje różną kwalifikację prawną na gruncie różnych pragmatyk. Poza utratą nieposzlakowanej opinii, która jest przewidziana wyłącznie w ustawie o służbie cywilnej, likwidacja jednostki organizacyjnej zatrudniającej pracownika jest przyczyną obligatoryjnego wypowiedzenia stosunku pracy urzędnikowi służby cywilnej, natomiast daje jedynie możliwość dokonania tej czynności prawnej wobec mianowanego kontrolera NIK. Dwukrotna negatywna ocena okresowa, a także trwała niezdolność do pracy stwierdzona w określonym trybie stanowi podstawę obligatoryjnego wypowiedzenia według ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a w przypadku większości pozostałych pragmatyk jedynie może prowadzić do wypowiedzenia. Wszystkie

inne przyczyny świadczące o obowiązku dokonania tej czynności na gruncie ustawy o służbie cywilnej, według innych pragmatyk stanowią ewentualnie (o ile są zamieszczone w katalogu) podstawę wypowiedzenia fakultatywnego. Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że niekiedy w przypadku wystąpienia tej samej przyczyny wchodzi w grę różne tryby rozwiązania stosunku pracy: za wypowiedzeniem bądź bez wypowiedzenia. Tak jest choćby w przypadku trwałej utraty zdolności do pracy na zajmowanym stanowisku. W pragmatyce służby cywilnej jest to przyczyna obligatoryjnego wypowiedzenia, w ustawie o pracownikach urzędów państwowych z powodu tego może dojść do wypowiedzenia stosunku pracy (wypowiedzenie fakultatywne). Podobnie jest w odniesieniu do referendarza sądowego, mianowanego kontrolera NIK, kuratora sądowego czy też inspektora pracy. Inaczej przesłanka ta została potraktowana w ustawie o PAN oraz w ustawie o instytutach badawczych. Przyjmuje się tam, że trwała utrata zdolności do pracy na zajmowanym przez mianowanego pracownika naukowego stanowisku, o ile brak jest możliwości przeniesienia go na inne odpowiednie ze względu na stan zdrowia i kwalifikacje stanowisko, może nastąpić bez wypowiedzenia. Uwagi powyższe potwierdzają wyrażone wcześniej zapatrywanie o unormowaniu w pragmatykach pracowników mianowanych katalogów przyczyn wypowiedzenia stosunku pracy w sposób nieznamionujący jakiejś klarownej myśli przewodniej.

5. Mówiąc o stabilizacji stosunków pracy z mianowania, nie sposób nie zwrócić uwagi na dwie instytucje, które ochronie trwałości zatrudnienia służą na gruncie powszechnego prawa pracy: współdziałanie ze związkami zawodowymi oraz ochronę szczególną. Pojawia się zasadnicze pytanie, w jakiej relacji pozostają ze sobą przepisy pragmatyk gwarantujących trwałość zatrudnienia pracowników mianowanych oraz przepisy kodeksowe i pozakodeksowe o ochronie związkowej i szczególnej. Mogłoby się wydawać, że odpowiedź na to pytanie wynika z dwóch konstatacji. Pierwsza z nich dotyczy wysokiego standardu ochrony stabilności stosunków pracy, jaką gwarantują pragmatyki, przewyższającego poziom ochrony wynikającej z powszechnego prawa pracy, druga zaś z założenia, zgodnie z którym regulacja dotycząca wypowiedzenia stosunków pracy z mianowania ma charakter zasadniczo całościowy, co wyklucza możliwość stosowania przepisów przewidujących ochronę związkową i szczególną. Takie postawienie sprawy bywa jednak zawodne.

Istotą mechanizmu ochronnego, jaki jest udziałem mianowanych pracowników, są zamknięte katalogi przyczyn wypowiedzenia. Ich zaistnienie oznacza, że wypowiedzenie może, a niekiedy powinno, być dokonane. Nie występuje tu zatem sytuacja, jaka ma miejsce w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę. Wypowiedzenie to powinno być „uzasadnione”, co daje podstawy do uprzedniej społecznej (związkowej) kontroli owej zasadności. Tym można tłumaczyć pomijanie – w zasadzie – w pragmatykach regulacji o prawie związków zawodowych do kontrolowania wypowiedzenia stosunków pracy z mianowania. Brak takiej regulacji w pragmatyce nie jest zatem luką, którą można byłoby wypełnić na skutek zastosowania art. 38 k.p., ale w pełni

intencjonalnym zabiegiem ze strony ustawodawcy. Twierdząc powyższe, należy jednak poczynić dwa zastrzeżenia. Przede wszystkim warto podkreślić, że nie odnosi się to do wszystkich pragmatyk. W niektórych z nich przewiduje się zatem pewną społeczną kontrolę wypowiedzania. Dotyczy to w pierwszej kolejności tych przypadków, w których przewidziano możliwość wypowiedzenia stosunku pracy „z innych ważnych przyczyn”, a więc takich, które nie zostały wprost wymienione w ustawowym katalogu. W takiej sytuacji do rozwiązania stosunku pracy może dojść tylko po wyrażeniu zgody przez właściwe ciało kolegialne (zgodnie z ustawą o PAN i ustawą o instytutach badawczych jest to rada naukowa instytutu). Mamy tu zatem do czynienia z kontrolą pozazwiązkową. Niekiedy przewiduje się jednak również konieczność współdziałania przy wypowiedzeniu z zakładową organizacją związkową. Unormowanie takie znajdujemy w Karcie Nauczyciela¹⁰. Nie dotyczy to jednak wszystkich przyczyn wypowiedzenia. Kontrola związkowa obowiązuje jedynie wtedy, gdy pracodawca zmuszony jest do dokonania wyboru pracowników do zwolnienia, a dzieje się tak wówczas, gdy dochodzi do częściowej likwidacji szkoły, zmian organizacyjnych lub zmian planu nauczania uniemożliwiających zatrudnienie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć (art. 20 ust. 5a Karty). Z kolei do stosowania art. 38 k.p. odsyła ustawa o pracownikach urzędów państwowych (art. 13 ust. 4)¹¹. Przewidziany w tym przepisie tryb kontroli związkowej odnosi się do większości przyczyn wypowiedzenia wskazanych w ustawowym katalogu, charakteryzujących się występowaniem pewnych elementów ocennych. Pominęto jedynie przypadek trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, której weryfikacja odbywa się przy udziale fachowych podmiotów medycznych. Z powyższych uwag wynika zatem, że na gruncie innych pragmatyk związkowa kontrola wypowiedzenia stosunków pracy z mianowania nie występuje. Jest to przez niektórych autorów poddawane krytyce, przy czym chodzi tu raczej o płaszczyznę *de lege ferenda* niż *de lege lata*¹². Skatalogowane w pragmatykach przyczyny wypowiedzenia nie zawsze charakteryzują się wystarczającym stopniem konkretności, mogą być zatem różnie interpretowane. Otwiera to drogę do postulowania takich zmian w obowiązujących przepisach, które przewidywałyby jakąś formę kontroli związkowej, zwłaszcza w przypadku wypowiedzenia fakultatywnego. Gdy chodzi o wypowiedzenie obligatoryjne, to należałoby to odnieść również do wypowiedzenia z powodu utraty nieposzlakowanej opinii. W swym obecnym kształcie przesłanka ta jest mocno niedookreślona, co daje władzy służbowej zbyt dużą sferę swobodnej oceny zagrażającej osłabieniem stabilności zatrudnienia.

Warunkowanie przez ustawodawcę wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania od wystąpienia jednej ze skatalogowanych przyczyn zapewnia daleko idącą stabilizację zatrudnienia. Powstaje jednak pytanie, czy wyczerpuje to instrumenty

¹⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1762.

¹¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r., t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

¹² Por. H. Szewczyk, *Zagadnienia wzmożonej kontroli przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 11, s. 32.

ochronne. Odpowiedź negatywna wynika już z wcześniejszych uwag. Ustawodawca wskazuje bowiem na przypadki, kiedy dokonanie wypowiedzenia zależy dodatkowo od uzyskania zgody odpowiedniego podmiotu bądź też – w bardzo ograniczonym zakresie – od współdziałania ze związkiem zawodowym. Nieco bardziej złożona jest kwestia stosowania do pracowników mianowanych kodeksowych i pozakodeksowych przepisów ustanawiających zakazy wypowiedzenia, będące istotą ochrony szczególnej. Trzeba zatem podkreślić, że tylko w niektórych pragmatykach znajdujemy wyraźne odesłanie do tych przepisów. Tak jest w ustawie o służbie cywilnej (por. art. 71 ust. 5), ustawie o pracownikach urzędów państwowych (art. 16) oraz w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 67). W każdym z tych aktów prawnych przewiduje się zatem, choć nie zawsze w identycznej stylistyce, że rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym „nie może naruszać” przepisów dotyczących ochrony szczególnej przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy. Nie jest jednak jasne, jakich przepisów rozwiązanie stosunku pracy nie może naruszać. Z przytoczonych wyżej sformułowań zawartych w pragmatykach można wnosić, że do mianowanych pracowników zachowują zastosowanie przepisy pozakodeksowe, skoro zwykle nie rozróżniają one podstaw zatrudnienia. Bardziej złożona jest odpowiedź na pytanie, czy dotyczy to również przepisów kodeksu pracy, skoro te znajdują zastosowanie do umownych stosunków pracy. Ich pominięcie mogłoby oznaczać osłabienie ochrony trwałości stosunku pracy z mianowania w porównaniu do umów o pracę. Pomimo zgłaszanych co do tego w literaturze i orzecznictwie wątpliwości¹³ należałoby się zatem opowiedzieć za stosowaniem również kodeksowych przepisów o ochronie szczególnej. Biorąc pod uwagę, że kształt przepisów o wypowiedzeniu stosunków pracy z mianowania zamieszczonych w pragmatykach jest wyznaczony nie tylko dążeniem do stabilizowania zatrudnienia, ale również potrzebą uwzględnienia szerszego interesu służby publicznej, może to jednak prowadzić do pewnego konfliktu wartości. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi tu o dylemat, czy ochrona trwałości stosunku pracy może odbywać się kosztem interesu służby. Najlepszą tego ilustracją jest przypadek wypowiedzenia obligatoryjnego. Przewidziany w przepisach o ochronie szczególnej zakaz wypowiedzenia uniemożliwiłby władzy służbowej realizację obowiązku rozwiązania stosunku pracy w razie zajścia przyczyny nakazującej wypowiedzenie. Wobec swoistego rodzaju dysfunkcyjności takiej regulacji prawnej nieodparcie nasuwa się wniosek o potrzebie zmiany obowiązującego unormowania.

W niektórych pragmatykach nie znajdujemy jakiegokolwiek wzmianki o stosowaniu przepisów przewidujących ochronę szczególną. Może to oznaczać, że istnieje kategoria pracowników mianowanych, dla których ochrona stabilności stosunków pracy sprowadza się wyłącznie do instrumentów prawnych przewidzianych w pragmatyce, jakiej podlegają. Inny wniosek miałby miejsce jedynie wówczas, gdyby uznać,

¹³ Por. A. Dubowik, *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 9, s. 22; E. Mazurczak-Jasińska, *Ustanie...*, s. 294 i n.; wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2001 r., I PKN 343/00, OSNP 2003, Nr 2, poz. 34.

że pragmatyki te w zakresie dotyczącym ochrony szczególnej zawierają lukę, co uzasadnia sięgnięcie do kodeksowych przepisów o zakazach wypowiedzenia (art. 5 k.p.). Odrzucając takie zapatrywanie, należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym nie było zamiarem ustawodawcy obejmowanie pracowników mianowanych taką ochroną szczególną, jaka dotyczy pracowników umownych, o czym świadczy jego milczenie w tej sprawie. Skutki takiego braku regulacji mogą być w niektórych przypadkach trudno akceptowalne społecznie, pozostaje w związku z tym szukanie ochrony poza prawem pracy, z odwołaniem się do wartości chronionych przepisami Konstytucji (macierzyństwo i rodzicielstwo)¹⁴. Tak czy inaczej dyferencjacja pragmatyk w zakresie dotyczącym stosowania do pracowników mianowanych przepisów o ochronie szczególnej jest nie tylko daleko idąca, ale i wątpliwa pod względem jej racjonalności.

6. Konkludując, należy stwierdzić, że przepisy o ochronie stabilności zatrudnienia pracowników mianowanych rodzą wiele różnorodnych zastrzeżeń. Metody tej ochrony i jej zakres często sprawiają wrażenie dość przypadkowych. Potrzeba głębokich zmian w obowiązujących przepisach nie może w związku z tym budzić wątpliwości. Z pewnością nie muszą one prowadzić do pełnej uniformizacji regulacji zasad wypowiedzania stosunków pracy z mianowania. Jeśli jednak różnią się one od siebie, to różnice te powinny być merytorycznie uzasadnione, z uwzględnieniem znaczenia stabilizacji zatrudnienia dla jakości zadań wykonywanych w ramach określonej służby. Dla podejmowanych w tej materii refleksji nie może być obojętna również zarysowująca się od jakiegoś czasu tendencja do rezygnowania z mianowania jako podstawy zatrudnienia. Coraz częściej zadania publiczne są realizowane przez pracowników umownych. W nawiązywanych umowach o pracę zachowywane są jednak w zależności od potrzeby pewne elementy służbowe. W takich przypadkach, jak przekonująco twierdzi Profesor Tadeusz Kuczyński, mamy do czynienia z „umowami o zatrudnienie służbowe”. Warto zwrócić uwagę na to, że nawet jeśli wchodzi one w miejsce mianowania, nie muszą być pozbawione pewnych „służbowych” standardów ochrony stosunków pracy.

Bibliografia

- Dubowik A., *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 9.
- Góral Z., *Komentarz do art. 71 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kuczyński T., *Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.

¹⁴ E. Mazurczak-Jasińska, *Ustanie...*, s. 297.

- Kuczyński T., *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
- Makowski, *Status prawny pracowników inspekcji publicznych*, [w:] K. Baran, Z. Góral (red.), *System prawa pracy*, t. XI. *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Mazurczak-Jasińska E., *Ustanie pracowniczego stosunku służbowego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Szewczyk H., *Zagadnienia wzmożonej kontroli przed wypowiedzeniem stosunku pracy z mianowania urzędnikowi służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 11.