

Piotr Wojtunik

## Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych

### I. Pojęcie prawa stosunków służbowych

#### 1. Uwagi ogólne

Przeciętne roczne zatrudnienie w administracji publicznej obejmuje ponad 400 tysięcy osób<sup>1</sup>. Liczba ta dotyczy zawierania różnego rodzaju stosunków służbowych. Są to stosunki prawne oparte zarówno na przepisach prawa pracy, jak i prawa administracyjnego. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, że prawo stosunków służbowych to: (...) *akty prawne regulujące zatrudnienie w sektorze publicznym, znamienne ustaleniem zaostrzonych kryteriów zatrudnieniowej zdolności prawnej (...), szczególnym systemem rekrutacji kandydatów (...), statusem prawnym zatrudnionych (...)* Termin „zatrudnienie” dotyczy zarówno szczególnych stosunków pracy regulowanych przepisami zawartymi w pracowniczych pragmatykach służbowych, np. w urzędach państwowych (służbie cywilnej), w szkolnictwie, szkolnictwie wyższym, Najwyższej Izbie Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, sądownictwie, prokuraturze, instytutach badawczych i in., jak i niepracowniczych stosunków zatrudnienia typu administracyjnoprawnego, regulowanych przepisami zawartymi w niepracowniczych pragmatykach odnoszących się do służb mundurowych (zmilitaryzowanych)<sup>2</sup>. Prawo stosunków służbowych jest utożsamiane z pojęciem pragmatyki służbowej (zawodowej, urzędniczej). „Pragmatyka” to termin języka prawniczego wypracowany przez doktrynę oraz przez osoby stosujące i interpretujące przepisy prawne. Rozumiana jest jako zbiór aktów prawnych regulujących całokształt poszczególnych kategorii stosunków służbowych w administracji publicznej.

#### 2. Pojęcie „stosunku służbowego”

Pomimo tego, że „stosunek służbowy” i „służba” to terminy prawne, to w polskim systemie prawnym brak ich definicji legalnej. Językoznawcy wywodzą oba te pojęcia ze słowa „służyć”, rozumianego jako poświęcanie pracy jakiejś idei, dobru, sprawie. Współczesna polszczyzna łączy z tymi pojęciami działalność w instytucjach publicznych. „Służba” oznacza pracę w *urzędzie państwowym, instytucji użyteczności publicznej, wojsku itp.*<sup>3</sup>, a „służbowy” to *dotyczący pracy w urzędzie, instytucji, wojsku*<sup>4</sup>. Rozważania te są istotne dla ustalenia zakresu odniesienia stosunku służbowego

<sup>1</sup> Zob. dane statystyczne za lata 2009–2011, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>2</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, w: *System prawa administracyjnego. Tom II*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, C.H. Beck, s. 104–105.

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, E. Sobol (oprac.), Warszawa 2005, PWN, s. 933.

<sup>4</sup> Tamże.

jako stosunku prawnego, czyli więzi (relacji) prawnej pomiędzy instytucją państwową a osobą w niej zatrudnioną i realizującą zadania publiczne.

W aktach prawnych pojawiają się różne pojęcia nawiązujące do terminu „służba”. Obok „służby publicznej”, „służby państwowej” czy „służby cywilnej” znajdziemy takie kategorie, jak: „służba medycyny pracy”, „służba bezpieczeństwa i higieny pracy”, „służba porządku publicznego” i inne. Powszechnie mówi się także o „służbach państwa”. Każde z tych określeń jest przedmiotem zainteresowania doktryny i jest charakteryzowane przez trzy gałęzie prawa – prawo konstytucyjne, administracyjne i prawo pracy. Na uwagę zasługuje również stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 maja 2002 r. wskazał, że „służbą publiczną” jest kadra wykonująca zadania aparatu państwowego na warunkach ustalonych jednostronnie przez państwo w ramach posiadającego cechę trwałości stosunku publicznoprawnego, charakteryzującego się daleko idącym podporządkowaniem służbowym urzędnika i wzmocnioną odpowiedzialnością zawodową<sup>5</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że wśród różnych teoretycznych koncepcji określenia pojęcia i granic „służby publicznej” („państwowej”) w nauce o administracji wyróżniono termin „prawo urzędnicze”, obejmujące swym zakresem przedmiotowym charakterystykę pojęcia „stosunek służbowy”. Większość przedstawicieli nauki zajmujących się tą tematyką wskazuje, że „stosunek służbowy” obejmuje osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w:

- administracji rządowej (członkowie korpusu służby cywilnej i służby zagranicznej),
- innych urzędach państwowych (poza korpusem służby cywilnej, np.: pracownicy ABW),
- administracji samorządowej<sup>6</sup>.

Niektórzy autorzy<sup>7</sup> rozszerzają powyższy krąg podmiotów charakteryzowanego stosunku prawnego o:

- osoby pełniące funkcje organów władzy państwowej,
- funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych,
- prokuratorów,
- sędziów,
- nauczycieli,
- pracowników socjalnych innych państwowych jednostek organizacyjnych.

W literaturze przedmiotu pojęcie „stosunek służbowy” jest definiowane różnie, jego charakterystyka zależy w głównej mierze od przyjętych przez autora założeń teoretycznych. Analiza pragmatyk zawodowych wskazuje na funkcjonowanie w administracji publicznej kilku typów więzi prawnych. Znalezienie dla nich wspólnego mianownika sprowadza się do *ogólnego stwierdzenia, że stosunek służbowy to kategoria stosunku prawnego zachodzącego między określonymi podmiotami, którego treść jest regulowana przepisami prawa publicznego (administracyjnego, konstytucyjnego), ale również przepisami prawa pracy. Jego treścią są prawa i obowiązki stron, a przedmiotem zachowanie wymagane od osoby zobowiązanej, odniesione do treści służby*<sup>8</sup>. Ujęcie to z oczywistych względów należy doprecyzować poprzez odniesienie

<sup>5</sup> SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

<sup>6</sup> Zob. T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 7; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 19 i in.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, Liber, s. 144–145.

<sup>7</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 7.

<sup>8</sup> Tamże.

uprawnień i obowiązków osób w ramach stosunku służbowego do interesu państwa lub utożsamianego z nim interesu służby. To pozwala wskazać, że w ramach interesujących nas stosunków prawnych osoba zatrudniona występuje w roli podmiotu wykonującego funkcję publiczną, a w konsekwencji realizującego zadania państwa i służby.

### 3. Charakterystyka stosunku służbowego

Najpowszechniejszym podziałem stosunków służbowych w obecnym stanie prawnym jest ich rozróżnienie na „stosunki służbowe służb mundurowych” (zmilitaryzowanych) oraz na „pracownicze stosunki służbowe”. Te ostatnie, z uwagi na sposób ich powstania, można podzielić na „stosunki służbowe nominacyjne” (pozaumowne) i „stosunki służbowe kontraktowe” (umowne). Podstawa prawna dotycząca przyjęcia do „służby” lub „pracy” bezpośrednio wpływa na występowanie w konkretnym rodzaju zatrudnienia cech zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych. W ustawach pragmatycznych prawodawca, konstytuując dany typ stosunku służbowego, decyduje o jego charakterze poprzez zaakcentowanie tylko pewnych jego cech (publicznoprawnych bądź prywatnoprawnych). W konsekwencji, kryterium różnicującym stosunki służbowe jest intensywność nasycenia ich elementami zapożyczonymi z prawa administracyjnego i cywilnego (prawa pracy). Dlatego przy rozważaniu interesującego nas zagadnienia jest istotne, aby wskazać, jakie cechy przeważają w konstrukcji poszczególnych stosunków służbowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że dany akt prawny odnoszący się do konkretnego typu służby czy pracy zawiera dodatkowe unormowania odrębnych form zatrudnienia. I tak, w zakresie dotyczącym służb zmilitaryzowanych i specjalnych można znaleźć (poza systemowym ujęciem służby żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy) przepisy prawne dotyczące zatrudniania pracowników cywilnych i kierowników służb. Analizując pragmatyki, można wskazać cechy wspólne dla stosunku służbowego administracyjnego i pracowniczego. W obu przypadkach występuje szczególne podporządkowanie zwane podległością służbową, charakteryzujące się m.in. dyspozycyjnością i obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych. Ponadto część stosunków służbowych prawa pracy powstaje w wyniku aktu mianowania, co jest charakterystyczne dla służby typu administracyjnego. Akt mianowania jest określony w ustawach pragmatycznych służb mundurowych oraz wymieniany jako sposób pozaumownego nawiązania stosunku zatrudnienia w prawie pracy<sup>9</sup>. Nominacja wpływa na większą trwałość zatrudnienia, gdyż tak powstały stosunek prawny może zostać zmieniony lub rozwiązany tylko w sytuacjach enumeratywnie wskazanych w ustawie. Akt mianowania powoduje również, że *urzędnicy służby cywilnej, jak i funkcjonariusze służb mundurowych czy żołnierze zawodowi uzyskują w wyniku nominacji określone uprawnienia do wykonywania działań w imieniu i na rzecz państwa*<sup>10</sup>.

W nauce prawa administracyjnego, jak już wspomniano wyżej, mianowanie jest traktowane jako akt administracyjny, jednostronnie rozstrzygający w indywidualnej sprawie, powodujący powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku służby. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Polsce w okresie międzywojennym dominowała moni-

<sup>9</sup> Art. 76 *Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* (tekst jednolity – Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

<sup>10</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, Difin, s. 21.

styczna – publicznoprawna – koncepcja urzędniczego stosunku pracy<sup>11</sup>. Współcześnie przepisy prawne oraz ich wykładnia skłaniają do przyjęcia pluralistycznego charakteru mianowania jako źródła powstania pracowniczych stosunków służbowych. W konsekwencji pozaumowne podstawy zatrudnienia – mianowanie i powołanie<sup>12</sup> – rodzą stosunki prawne mieszane, tj. wywołujące skutki w sferze prawa administracyjnego (co jest związane ze specyfiką pracy w administracji) i prawa pracy.

### 3.1. Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych

W polskich służbach zmilitaryzowanych: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Więziennej, Służbie Celnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego i Centralnym Biurze Antykorupcyjnym dominują administracyjne stosunki służbowe. Oprócz funkcjonariuszy obejmują one również żołnierzy zawodowych pełniących służbę w polskich siłach zbrojnych oraz w wyżej wymienionych wojskowych służbach specjalnych. Administracyjne stosunki służbowe w swojej konstrukcji prawnej wyróżniają się trzema elementami: obowiązkiem poświęcenia, podporządkowania (w tymwyjątkową dyspozycyjnością) oraz przyznaniem szczególnych uprawnień.

Na temat specyfiki służby w formacjach zmilitaryzowanych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 1997 r. (sygn. akt K 25/96). Skład orzekający podkreślił, że charakteryzuje się ona obowiązkiem wykonywania zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, wymagających narażenia życia i zdrowia. Osoby decydujące się służyć jako funkcjonariusze wymienionych służb lub żołnierze zawodowi składają rotę ślubowania, w której zobowiązują się do poświęcenia zdrowia, a nawet życia w imię ochrony wartości nadrzędnych. Aksjologiczne odwołania w ustawach pragmatycznych dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Szczególnie istotnym aspektem składania przyrzeczenia, o którym mowa, jest to, że nie można się uchylić od skutków złożonej przysięgi. Takiego elementu stosunku służbowego nie ma w przypadku pracowniczych stosunków służbowych w zakresie dotyczących służby celnej, cywilnej, dyplomatycznej itp.

Element ofiarności w publicznoprawnych stosunkach służbowych łączy się z dyspozycyjnością jako warunkiem sprawnego wykonywania zadań doniosłych dla państwa i jego obywateli. Wyjątkowość tej cechy w porównaniu z podległością służbową pozostałych stosunków zatrudnieniowych wyraża się w pełnym podporządkowaniu poleceniom służbowym oraz uprawnieniu organów administracyjnych do jednostronnego kształtowania warunków służby w zależności od potrzeb danej formacji mundurowej. *Cechą charakterystyczną formacji umundurowanych jest obowiązek wykonywania rozkazów lub poleceń. Przepisy, które zezwalają funkcjonariuszom na niewykonanie rozkazu są absolutnym wyjątkiem i nie mogą być nadużywane. Charakter służb zmilitaryzowanych nie pozwala na dyskusję lub głosowanie nad rozkazami. Takie postępowanie byłoby zaprzeczeniem mechanizmu funkcjonowania tych formacji*<sup>13</sup>. Kolejnymi wyróżnikami

<sup>11</sup> Zob. *Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej* (tekst jedn. Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 ze zm.)

<sup>12</sup> Pozaumownym sposobem nawiązania stosunku pracy jest również wybór. Z uwagi na odrębny charakter tak powstałych stosunków prawnych nie będą one omawiane w ramach niniejszego opracowania.

<sup>13</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych...*, s. 28.

dyspozycyjności w administracyjnych stosunkach służbowych są: możliwość przeniesienia żołnierza zawodowego i funkcjonariusza na inne stanowisko służbowe, nawet w innej miejscowości, elastyczne określanie czasu służby oraz ograniczenie w zakresie ustalania terminu zakończenia stosunku służbowego na wniosek nominata. Tak ukształtowana treść stosunku służbowego, wpływa również na wysokie wymagania wobec osób kandydujących do formacji zmilitaryzowanych oraz uzasadnia przyznanie funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym szeregu przywilejów wzmacniających ich stabilność zawodową.

### 3.2. Pracownicy zatrudnieni w służbach zmilitaryzowanych

Odrębną kwestią, o której należy wspomnieć, jest sprawa wyznaczania obowiązków na stanowiskach szefów (kierowników) omawianych służb. W sytuacji niejednorodnych regulacji prawnych dotyczących tego typu stosunków służbowych należy wskazać dwie koncepcje odnoszące się do tej sytuacji. Pierwsza z nich obejmuje desygnowanie szefa formacji spośród funkcjonariuszy danej służby. Powołanie takiej osoby skutkuje wyłącznie powierzeniem funkcji organizacyjnej, bez nawiązywania nowego stosunku prawnego. Druga dotyczy objęcia funkcji kierownika urzędu centralnego i nawiązania w ten sposób stosunku pracy z powołania przez osobę nieposiadającą statusu funkcjonariusza. Osoba taka otrzymuje status innych pracowników urzędów państwowych i staje się pracownikiem kierowanego przez siebie urzędu. *Pozostawanie w takim stosunku wynika z natury aktu powołania, prowadzącego do nawiązania między tą osobą a organem powołującym stosunku podległości służbowej o charakterze organizacyjnym*<sup>14</sup>. Odwołanie kierownika urzędu centralnego wywołuje skutki w postaci pozbawienia stanowiska kierowniczego oraz rozwiązania stosunku pracy.

Poszczególne ustawy pragmatyczne zawierają bardziej (jak w przypadku Służby Więziennej) lub mniej precyzyjne unormowania dotyczące zatrudniania osób we wskazanych formacjach na podstawie umowy o pracę. Dla potrzeb niniejszego opracowania wystarczy wskazać, że tego typu pracowniczy stosunek służbowy obejmuje zatrudnienie na różnych stanowiskach o charakterze administracyjnym, technicznym i gospodarczym. Kategoria obejmująca trzy wyżej wymienione rodzaje stanowisk pracowniczych jest wewnętrznie zróżnicowana ze względu na charakter wykonywanej pracy oraz ze względu na odmienne konstrukcje prawne zawarte w pragmatykach i ustawach regulujących status członków korpusu służby cywilnej i pracowników urzędów państwowych, jak również w przepisach prawa pracy.

### 3.3. Pracownicze stosunki służbowe

Punktem wyjścia do scharakteryzowania zatrudnienia pracowników merytorycznych administracji publicznej są zastosowane przez prawodawcę, wspomniane już wyżej, podstawy nawiązywania stosunku pracy – nominacyjne i kontraktowe. Ta grupa stosunków służbowych jest również niejednorodna. Obejmuje ona zarówno osoby mające status pracowników mianowanych, pracowników powołanych, pracowników umownych wykonujących zadania służby oraz pozostałych pracowników umownych. W większości pragmatyk dotyczących tej kategorii stosunków służbowych zastosowano instytucje prawne i rozwiązania typu administracyjnego. Chodzi tu przede wszystkim

<sup>14</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 15–16.

o jednostronne ustawowe ustalenie indywidualnych warunków zatrudnienia, co przekłada się na wyłączenie możliwości kształtowania praw i obowiązków pracowniczych w drodze zawierania zbiorowych układów pracy i innych porozumień zbiorowych.

Kolejnym elementem charakterystycznym dla interesujących nas stosunków służbowych jest stabilizacja zatrudnienia, która nabiera szczególnego znaczenia w kontekście władzy dyspozytywnej przełożonego w zakresie kształtowania treści stosunku pracowniczego<sup>15</sup>. Obowiązki pracowników są tu utożsamiane z powinnością wobec Państwa, a interesy osobiste są podporządkowane interesom publicznym. Przekłada się to na ustawowe ograniczenia, w ramach więzi służbowej, części uprawnień obywatelskich typu politycznego (apolityczność), pracowniczego (np. zakaz uczestniczenia w strajkach), osobistego (np. składanie oświadczeń majątkowych), ekonomicznego (np. zakaz podejmowania dodatkowej pracy zarobkowej). Ponadto w przypadku stosunków prawnych, o których mowa, jest widoczny wzmocniony rygor odpowiedzialności dyscyplinarnej, która jest jednym z wyróżników uprawnień władczych zatrudniającego wobec zatrudnionego.

### 3.3.1. Pracownicy mianowani

Charakter prawny nominacji (mianowanie, powołanie) wpływa na wewnętrzne zróżnicowanie omawianych tu stosunków służbowych. W tym przypadku akt mianowania nie będzie miał cech wyłącznie aktu administracyjnego, jak miało to miejsce w przypadku stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych. *W kwestii stosunku prawnego powstałego w wyniku mianowania w nauce prawa pracy przeważa tak czy inaczej uzasadniany pogląd o jego międzygałęziowym: administracyjnym i prawnopracowniczym uwarunkowaniu. Wyrażają to ogólne sformułowania, stwierdzające, że (...) stosunki służbowe z nominacji należy zaliczyć do stosunków pracy zawierających wyraźne elementy administracyjnoprawne, wreszcie że w stosunkach tych występuje różny zakres elementów o charakterze administracyjnoprawnym, odróżniającym je od umownego stosunku pracy*<sup>16</sup>. Natura prawna nominacji będzie każdorazowo zależała od ujęcia aspektów podmiotowych i przedmiotowych w ustawach pragmatycznych. Wspólną cechą tych stosunków prawnych jest to, że status podmiotów składa się z norm wyznaczających publicznoprawną sferę zatrudnienia (akt powierzenia, pozbawienia, zmiany miejsca pracy, instytucja zawieszenia w obowiązkach, odpowiedzialność dyscyplinarna) oraz z norm wyznaczających sferę pracowniczą (ochrona pracy, regulacja wynagrodzenia, organizacja czasu pracy, stosowanie odpowiedzialności materialnej).

Mianowanie stosuje się wobec m.in. prokuratorów i asesorów prokuratury, sędziów wszystkich rodzajów sądów, asesorów w sądach administracyjnych, referendarzy sądowych, radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i zawodowych kuratorów sądowych. W przypadku mianowania istotne jest to, że organem mianującym jest organ usytuowany poza strukturą jednostki zatrudniającej pracownika. Pozwala to na stworzenie więzi służbowej pomiędzy nominatem a organem nadrzędnym, mającym kompetencje do wyznaczania stanowiska służbowego. W tych przypadkach akt mianowania może zawierać zarówno oświadczenie w rozumieniu art. 11 kodeksu pracy,

<sup>15</sup> Stabilność zatrudnienia w mniejszym stopniu dotyczy umownych stosunków służbowych, dla których pragmatyki nie przewidują katalogu przesłanek rozwiązania stosunku pracy.

<sup>16</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 24.

powodujące skutek nawiązania stosunku pracy, jak i oświadczenie będące elementem treści aktu administracyjnego, a tym samym powodujące skutki publicznoprawne. W celu podkreślenia statusu przewagi cech służby w tych stosunkach prawnych ustawodawca w pragmatykach stosuje takie zwroty, jak: „stosunek służbowy”, „uposażenie”, „zwolnienie ze służby”. Nominacja jest wówczas formalnym jednostronnym rozstrzygnięciem o charakterze służbowym i jednocześnie podstawą piastowania stanowiska, tj. pełnienia funkcji w ramach powstałego stosunku pracy. Taka konstrukcja stosunków służbowych wiąże się z przyznaniem mianowanemu pracownikowi uprawnień do przygotowywania, wydawania i wykonywania rozstrzygnięć (decyzji), co jest istotne przy realizacji zadań publicznych z zakresu wymiaru sprawiedliwości, orzecznictwa administracyjnego itp. Charakterystyczne jest tu rozgraniczenie stosunku pracy i stanowiska, którego dopiero objęcie wiąże się z uzyskaniem władzy jurysdykcyjnej, orzeczniczej lub egzekucyjnej.

Oprócz wyżej opisanej konstrukcji stosunków służbowych istnieją rozwiązania, w których organ administracyjny zajmujący stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej dokonuje aktu nominacyjnego w celu nawiązania stosunku pracy. Dotyczy to m.in. pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, nauczycieli mianowanych i dyplomowanych oraz nauczycieli akademickich<sup>17</sup>. Akt nawiązania stosunku pracy może ponadto prowadzić do udzielenia zatrudnionemu określonego władztwa typu administracyjnego. Mianowanie ma wówczas charakter wyłącznie formalny, a zgoda pracownika jest warunkiem jego ważności i skuteczności, co skutkuje nadaniem tym stosunkom służbowym cech wzajemnej więzi zobowiązaniowej właściwej dla stosunków służbowych z zakresu prawa pracy. Podkreślenie przewagi cech charakterystycznych dla pracy w przypadku tych stosunków prawnych następuje w warstwie semantycznej, poprzez zastosowanie w pragmatykach zwrotów: „stosunek pracy”, „wynagrodzenie”, „rozwiązanie stosunku pracy”. *Postępowanie nominacyjne jest postępowaniem w sprawie nawiązania stosunku pracy, (...) podmiotami powstałego stosunku prawnego są pracownik i pracodawca zdolny do nawiązania stosunku pracy przez własną czynność prawną, którego przedmiot dotyczy statusu stron tego stosunku. Ze wskazanych powodów wydany w tych okolicznościach akt mianowania powinien być rozpatrywany w kategoriach czynności prawa pracy, wywierającej skutki materialnoprawne (...)*<sup>18</sup>.

Pewną hybrydą omawianych stosunków służbowych jest zatrudnianie urzędników służby cywilnej. Stosunki te powstają w wyniku aktu mianowania przez szefa służby cywilnej<sup>19</sup>. W wyniku mianowania pracownika służby cywilnej stosunek pracy przekształca się z umownego stosunku służbowego w nominacyjny, skutkujący zwiększeniem poziomu stabilności pracy oraz uzyskaniem dodatkowych uprawnień pracowniczych. Status zawodowy urzędnika służby cywilnej jest mimo to nasycony pierwiastkami charakterystycznymi dla więzi zobowiązaniowej.

<sup>17</sup> Od połowy lat 90. XX wieku orzecznictwo sądowe, analizując mianowanie na stanowisko nauczyciela czy pracownika samorządowego, traktuje to mianowanie jako czynność prawa pracy o charakterze materialnoprawnym. Zob. wyrok SN z 10.04.1997 r., I PKN 57/96, OSNAPiUS 1998, nr 4, poz. 112 i z 23.11.2004 r., I PK 35/04, OSNP 2005, nr 11, poz. 160.

<sup>18</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 37.

<sup>19</sup> Art. 48 ustawy z dnia 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)

### 3.3.2. Pracownicy powołani

Analizując rozwiązania prawne dotyczące powołania osoby na stanowisko związane z funkcją kierowniczą, należy zwrócić uwagę, że nominacja może skutkować nawiązaniem z powołanym stosunku organizacyjnego lub stosunku pracy. Jest to sytuacja analogiczna do opisanej wyżej kwestii wyznaczania kierowników służb formacji zmilitaryzowanych. W przypadku pracowniczych stosunków służbowych istotne jest również to, czy osoba została desygnowana spośród osób zatrudnionych w danej jednostce organizacyjnej. Powierzenie stanowiska kierowniczego osobie z grona pracowników danej służby lub zawodu (np.: prezes sądu, rektor uczelni publicznej, kurator okręgowy) jest podstawą do przekształcenia dotychczasowego stosunku pracy w zakresie poszczególnych obowiązków i uprawnień związanych ze sprawowaniem funkcji kierowniczej. W takich sytuacjach akt powołania będzie powodował skutki organizacyjne, odwołanie z funkcji nie wpłynie więc na ciągłość stosunku służbowego i najczęściej będzie oznaczało powrót na stanowisko zajmowane przed datą desygnowania.

Odmiennym przypadkiem jest powierzenie stanowiska kierownika urzędu osobie nieposiadającej statusu pracownika danej jednostki. Powołanie skutkuje wówczas nawiązaniem stosunku pracy (który trwa do momentu odwołania ze stanowiska) traktowanego jako wypowiedzenie umowy o pracę lub rozwiązanie bez wypowiedzenia.

### 3.3.3. Umowne stosunki służbowe

Umowne źródło stosunku służbowego jest charakterystyczne dla zatrudniania większości pracowników i urzędników sfery budżetowej. Oprócz wskazanych wyżej cech publicznoprawnych pracowniczych stosunków służbowych, status pracowników służby cywilnej, pracowników samorządowych, urzędników sądów i prokuratur, pracowników Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy oraz nauki i oświaty wskazuje na sądowy tryb rozpatrywania sporów wynikających ze stosunku pracy.

Pragmatyki dotyczące powyższych grup pracowniczych regulują ich status w sposób niejednorodny. Jeśli chodzi o dyspozycyjność, to znajdziemy rozwiązania zbliżone zarówno do konstrukcji dotyczących pracowników mianowanych (pracownicy Najwyższej Izby Kontroli czy Państwowej Inspekcji Pracy), jak i dla typowych stosunków pracowniczych (pracownicy służby cywilnej, urzędnicy sądów i prokuratur). W przepisach regulujących umowne stosunki służbowe nie znajdziemy mechanizmów zapewniających taką trwałość zatrudnienia, jaka występuje w przypadku pracowników mianowanych. Możemy, co prawda, wskazać pewne ustawowe instytucje mające wpływ na długość ochrony zatrudnienia bądź dające pracodawcy możliwość zwolnienia pracownika z pełnienia obowiązków w okresie wypowiedzenia, ale co do zasady w tych przypadkach będzie miał zastosowanie kodeks pracy. Odrębności w regulacji statusu poszczególnych przedstawicieli stosunków kontraktowych można odnaleźć m.in. w katalogu kar dyscyplinarnych, możliwości zawieszenia w obowiązkach czy różnego ujęcia obowiązków służbowych. W przypadku pracowników oświaty i nauki ustawodawca zezwolił na układową metodę regulacji warunków zatrudnienia.

Reasumując, należy podkreślić, że interesujące nas stosunki służbowe mają w przeważającej mierze charakter zobowiązaniowy, zbliżony do rozwiązań przyjętych w prawie pracy. W ramach szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych znajdujemy natomiast elementy służbowe, podkreślające związek z władztwem administracyjnym.

Do grupy stosunków służbowych mających charakter zobowiązaniowy zostanie zaliczone również zatrudnienie pracowników na stanowiskach administracyjnych, pomocniczych i obsługi, o których była mowa przy okazji omawiania stosunków służbowych w formacjach zmilitaryzowanych. Ta szeroka, niejednolita grupa pracowników podlega przepisom prawa pracy w zakresie nieuregulowanym przez ustawy pragmatyczne oraz przez ustawę o pracownikach urzędów państwowych<sup>20</sup>. Rozwiązania formalne zastosowane dla tego typu zatrudnienia nie zawierają istotnych kwestii dotyczących elementu „służbowego”, wobec czego w niniejszym opracowaniu nie zostaną poddane głębszej analizie.

## II. Źródła prawa stosunków służbowych

### 1. Źródła prawa powszechnie obowiązujące

Źródła prawa (źródła pochodzenia, powstawania prawa) to oznaczone rodzaje aktów prawnych zawierające w swej treści przepisy prawne ustanowione przez kompetentne w tym zakresie organy państwa i ogłoszone w określonym trybie. *W znaczeniu formalnym należy rozumieć przez nie formę powstawania i egzystowania prawa, jego przejawiania się i istnienia. W znaczeniu materialnym są to czynniki rodzące prawo jako zjawisko społeczne*<sup>21</sup> Konstytucja RP w rozdziale III oraz w art. 234 ust. 2<sup>22</sup> wskazuje, że ustawodawca wyróżnia trzy rodzaje źródeł prawa: akty powszechnie obowiązujące, akty prawa wewnętrznego niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa miejscowego<sup>23</sup>. Ustawa zasadnicza w art. 87 zalicza do źródeł powszechnie obowiązujących: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego<sup>24</sup>.

W odniesieniu do prawa stosunków służbowych najistotniejszą rolę regulacyjną odgrywają ustawy i rozporządzenia. Przyjęty w nich sposób normowania treści stosunku służbowego uwzględnia kierunek wyznaczony przez nadrzędne normy konstytucyjne o charakterze ustrojowym. Uregulowania międzynarodowe w interesującej nas sferze dotyczą przede wszystkim praw obywatelskich związanych z dostępem do służby publicznej oraz pracowniczych praw człowieka.

#### 1.1. Konstytucja

Ustawa zasadnicza zawiera szereg norm odnoszących się do szeroko rozumianych stosunków służbowych. Najważniejsze z nich obejmują zasady konstytucyjnej ochrony pracy oraz określają system organów państwa i realizowane przez nie zadania publiczne. W zakresie ważnym dla niniejszego artykułu istotne znaczenie mają unormowania konstytucyjne dotyczące państwowego nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Jeśli chodzi o zatrudnienie, to najważniejsze są regulacje przewidujące wolność

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

<sup>21</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2008, Wolters Kluwer, s. 29.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>23</sup> *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 29.

<sup>24</sup> Te ostatnie mają moc powszechnie obowiązującą, ale wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

pracy, ochronę godności człowieka oraz dotyczące: zasady równości, praw i wolności zbiorowych, a także bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Konstytucja jako podstawa polskiego systemu prawnego nie zawiera rozbudowanych przepisów bezpośrednio odnoszących się do stosunków służbowych. Wpływ na ukształtowanie poszczególnych instytucji w ustawach pragmatycznych będą miały unormowania z zakresu organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego. Najważniejsze z nich to: zasady funkcjonowania służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP), prawo obywateli polskich do równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), prawo do informacji o działalności organów państwowych (art. 61 Konstytucji RP) i prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji RP). Jednocześnie w ustawie zasadniczej znajdziemy wiele ograniczeń praw obywatelskich i pracowniczych osób pełniących służbę publiczną, jak np.: przewidziane w art. 178 ust. 3 wyłączenie uprawnień związkowych sędziów czy określoną w art. 103 zasadę *incompatibilitas, której istota polega na wskazaniu tych funkcji i stanowisk, których nie można łączyć z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego*<sup>25</sup>.

## 1.2. Prawo międzynarodowe

Prawo stosunków służbowych bez wątpienia stanowi domenę krajowych unormowań prawnych. Z oczywistych względów państwa autonomicznie decydują o systemie funkcjonowania władzy publicznej, a tym samym o statusie zawodowym osób zatrudnionych w administracji publicznej. Akty prawa międzynarodowego dotyczące tematyki niniejszego opracowania zawierają głównie postanowienia z zakresu praw obywatelskich, a konkretnie dostępu do służby publicznej. I tak, w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r. oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) podkreślono prawo do równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń. Kwestia ta została również uwzględniona w Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 151 z 27.06.1978 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78), w której wskazano na ochronę prawa do organizowania się oraz na procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że z prawa unijnego dotyczącego swobody przepływu osób została wyłączona kwestia zatrudnienia w sferze publicznej. Co więcej, w art. 45 ust. 4 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.) dokonano ograniczenia wolności pracy w odniesieniu do zatrudnionych w służbie publicznej. W praktyce przekłada się to na możliwość ustanawiania przez kraje członkowskie ograniczenia w dostępie do służby publicznej dla osób bez obywatelstwa danego państwa. Kwestia ta została poruszona również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w którym widnieje zapis, że *zatrudnienie w służbie publicznej musi ograniczać się jedynie do stanowisk istotnych dla ochrony ważnych interesów państwa. Chodzi tu o interesy, które z istoty swej wymagają istnienia szczególnej więzi pomiędzy funkcjonariuszami a państwem, opartej na lojalności, jakiej można oczekiwać od własnych obywateli*<sup>26</sup>. Ponadto, bez wchodzenia w szczegóły, należy tu wspomnieć o Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, mimo że nie jest on źródłem prawa

<sup>25</sup> *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 131.

<sup>26</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 133.

dla państw UE. Jest to w istocie zbiór reguł, wyznaczający standardy organizowania i funkcjonowania administracji publicznej w kontekście praw obywatelskich.

### 1.3. Pragmatyki służbowe służb zmilitaryzowanych

Wszystkie służby funkcjonujące w Polsce mają oddzielne regulacje prawne rangi ustawowej, zwane pragmatykami służbowymi. Tworzą one autonomiczne podsystemy normatywne, których podstawą są następujące akty prawne:

- 1) ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.),
- 2) ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.),
- 3) ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.),
- 4) ustawa z 21.08.1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 952),
- 5) ustawa z 16.03.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.),
- 6) ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.),
- 7) ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 ze zm.),
- 8) ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 621 ze zm.),
- 9) ustawa z 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 710 ze zm.),
- 10) ustawa z 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 ze zm.),
- 11) ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.).

Wszystkie wymienione ustawy pragmatyczne posługują się instytucją stosunku służbowego dla określenia więzi prawnej pomiędzy żołnierzami i funkcjonariuszami a daną formacją. W każdym z tych aktów prawnych znajdziemy odrębne uregulowania – bardziej lub mniej szczegółowe – odnoszące się do nawiązywania, kształtowania i rozwiązywania stosunków służbowych oraz określania ich treści (tj. praw i obowiązków podmiotów). Poszczególne ustawy nie tworzą jednego, spójnego systemu. Co prawda można zauważyć zbieżność w ich konstrukcji przy określaniu stosunku służbowego, ale należy wskazać, że istnieje dyferencja statusu funkcjonariuszy w zakresie ich praw i obowiązków, wynikająca choćby z faktu, że pragmatyki te pochodzą z różnych okresów. *Co więcej, poza nielicznymi przypadkami brak jest odesłań między pragmatykami służbowymi, paradoksalnie w każdej z nich znajdują się odesłania do przepisów prawa pracy, a nie do innych – zdawałoby się – „pokrewnych” aktów prawnych, regulujących zbliżone co do charakteru prawnego materie<sup>27</sup>.*

Istotną cechą wspólną norm prawnych zawartych w wymienionych aktach jest to, że mają one charakter bezwzględnie obowiązujący, czyli ich stosowanie nie może być wyłączone na mocy porozumienia stron stosunku służbowego.

Bardziej syntetycznie uregulowaną kwestią jest sprawa zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy tych formacji. W tym zakresie obowiązuje ustawa z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa

<sup>27</sup> Tamże, s. 135.

Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) oraz ustawa z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.). Wyjątek stanowią tu funkcjonariusze Służby Celnej, których ustawodawca przyporządkował do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Na podstawie charakterystyki stosunków służbowych opisanych w poszczególnych pragmatykach doktryna dokonuje prób usystematyzowania prawa tych stosunków. Jedną z ciekawszych koncepcji jest podział na pragmatyki typu wojskowego, policyjnego oraz pragmatyki cywilnych służb specjalnych. Pierwszą grupę, obejmującą ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, o SKW i SWW oraz o BOR, cechuje służba o największym natężeniu dyspozycyjności i ograniczeniu uprawnień obywatelskich. Do kolejnego typu zalicza się ustawy o Policji, SG, SW, PSP i SC, które wykazują najwięcej cech zbliżonych do regulacji pracowniczych. Ostatnia, skupiająca ustawy o ABW i AW oraz o CBA, zawiera elementy pośrednie i wyróżnia się m.in. mniejszym zakresem dyspozycyjności osób pełniących służbę w porównaniu z wojskową koncepcją służby.

Licznymi źródłami prawa w tej dziedzinie są również rozporządzenia. Są to akty prawne wykonawcze wydawane przez ministrów, Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów na podstawie norm kompetencyjnych. Uszczegóławiają one rozwiązania zawarte w ustawach pragmatycznych. Omawianie ich w szerszym zakresie nie jest celowe, ponieważ nie mają one decydującego wpływu na charakter poszczególnych stosunków służbowych.

#### **1.3.4. Źródła prawa o charakterze wewnętrznym, dotyczące stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych**

Art. 93 Konstytucji RP wymienia następujące akty prawa wewnętrznego: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Nie są to źródła prawa o charakterze powszechnym. Przepisy tych regulacji obowiązują jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu dany akt i mają doniosłe znaczenie dla sprawności funkcjonowania i realizacji zadań publicznych przez zhierarchizowane struktury służb. Część pragmatyk zawiera przepisy ustrojowo służbowe, dotyczące upoważnienie Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub szefów służb do regulowania w drodze zarządzeń struktur organizacyjnych poszczególnych formacji. Treścią wewnętrznych aktów prawnych są zagadnienia dotyczące: organizacji i pełnienia służby, obiegu informacji służbowej, prowadzenia dokumentacji, ceremoniału musztry, mianowania na wyższe stanowiska oraz stopnie służbowe itp.

Oprócz zarządzeń istotne z punktu widzenia prawa stosunków służbowych są statuty i regulaminy. Te wewnętrzne akty prawne są wprost wymienione w części ustaw pragmatycznych i często doprecyzowują warunki korzystania z praw oraz wypełniania obowiązków przez żołnierzy i funkcjonariuszy służb państwowych.

#### **1.4. Pragmatyki pracownicze**

Na wstępie omawiania pragmatyk pracowniczych należy wspomnieć o różnorodnym charakterze pracowników administracji publicznej. Trzeba pamiętać, że regulacje prawne dotyczące stosunków pracowniczych, podobnie jak dotyczące stosunków służ-

bowych, nie stanowią jednego spójnego systemu. Każda z pragmatyk pracowniczych to autonomiczne unormowanie prawne. W odróżnieniu od administracyjnych stosunków służbowych można tu wskazać wspólny punkt odniesienia dla ogółu pracowników sfery publicznej w postaci przepisów prawa pracy. Konstrukcja stosunku pracy jest kompleksowa i jednorodna we wszystkich omawianych tu aktach prawnych. Przepisy te są traktowane, zgodnie z art. 5 kodeksu pracy, jako przepisy szczególne wobec norm generalnych powszechnego prawa pracy.

Odwołując się do omówionej wyżej systematyki pracowniczych stosunków służbowych, można wyróżnić trzy grupy pragmatyk pracowniczych<sup>28</sup>. Do pierwszej, obejmującej tzw. stosunki służbowo-pracownicze charakteryzujące się występowaniem cech właściwych dla służby, należy zatrudnianie sędziów i prokuratorów na podstawie: ustawy z 27.07.2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.), ustawy z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) i ustawy z 25.07.2002 r. prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

Kolejna grupa pragmatyk dotyczy stosunków pracowniczo-służbowych i obejmuje nominacyjne zatrudnienie w administracji publicznej. Do tej grupy są przyporządkowani urzędnicy mianowani na podstawie ustawy o służbie cywilnej, a także członkowie służby zagranicznej, których stosunek pracy jest oparty na ustawie z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403 ze zm.), inspektorzy pracy mianowani na podstawie ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 404) oraz kontrolerzy NIK zatrudnieni na podstawie ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 82).

Ostatnia, najliczniejsza, grupa pragmatyk dotyczy stosunków pracy z elementami służbowymi, uregulowanych w: ustawie z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.), ustawie z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.), ustawie z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 ze zm.), ustawie z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), ustawie z 27.07.2005 prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572), ustawie z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618 ze zm.), ustawie z 30.04.2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 619 ze zm.) oraz ustawie z 27.07.2001 o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1071). Do tej grupy należy także ustawa o służbie cywilnej, dotycząca pracowników tej służby.

Innym podziałem pragmatyk pracowniczych wypracowanym przez doktrynę, jest wyróżnienie pragmatyk urzędniczych, nauczycielskich i sędziowskich.

Regulacja treści stosunków pracy we wskazanych wyżej aktach prawnych ma znaczenie dla określenia charakteru prawnego norm w nich zawartych, w kontekście rozwiązań systemowych prawa pracy. Zgodnie z art. 18 kodeksu pracy postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których mocy powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. Wpływa to na uznanie za nieważne mniej korzystnych dla pracownika unormowań prawnych oraz wynikających ze stypulacji postanowień, a tym samym na zastosowanie rozwiązań kodeksowych. *W praktyce jednak niezmiernie rzadko dochodzi w sferze publicznej do kształtowania*

<sup>28</sup> Tamże, s. 141.

*treści stosunków pracy w sposób odmienny od wynikającego z treści norm prawnych. Semidyspozytywność norm pragmatycznych nie oznacza bowiem, że kierownicy urzędów i innych jednostek są zwolnieni z rygorów dyscypliny budżetowej<sup>29</sup>.*

Wśród źródeł prawa pracowniczych stosunków służbowych dużą rolę odgrywają również rozporządzenia. Upoważnienia ustawowe w zakresie wydawania aktów wykonawczych są zawarte w każdej pragmatyce pracowniczej. W odniesieniu do regulacji treści stosunków służbowych odgrywają one taką samą rolę, jak w przypadku unormowań stosunków publicznoprawnych, i z tych samych względów nie wymagają szerszego omawiania.

#### **1.4.1. Źródła prawa o charakterze wewnętrznym, dotyczące pracowniczych stosunków służbowych**

Akty prawa wewnętrznego są istotne dla treści stosunków pracy tylko w rozbudowanych strukturach organizacyjnych (służba cywilna, NIK, PIP, sądy i prokuratury). W tych przypadkach ich formy i role są tożsame z formą i rolą zarządzeń wydawanych przez organy służb zmilitaryzowanych. W pozostałych przypadkach mamy do czynienia z sytuacją, w której między pracownikiem a organem centralnym nie zachodzi bezpośrednia zależność organizacyjna. Wówczas akty prawne wydawane przez kierownictwo wewnętrzne mogą być pośrednim źródłem praw pracowniczych.

#### **1.4.2. Specyficzne źródła prawa pracy w zakresie pracowniczych stosunków służbowych**

W przypadku prawa pracy istotną rolę odgrywają źródła charakterystyczne dla tej gałęzi prawa. Zgodnie z art. 9 kodeksu pracy są to układy zbiorowe pracy, inne porozumienia zbiorowe, regulaminy oraz statuty. Obok najważniejszej funkcji – regulacyjnej – przy realizacji grupowych interesów pracowniczych mają one znaczenie praktyczne. W sektorze publicznym ich funkcja jest ograniczona lub zupełnie wyłączona. Wynika to albo z ustawowych ograniczeń niektórych praw pracowniczych, albo z kompleksowej regulacji treści stosunku pracy w danej pragmatyce i rozporządzeniach. W zakresie dotyczącym tematyki niniejszego artykułu najczęściej mamy do czynienia z regulaminami wewnętrznymi. Najważniejsze spośród nich to regulamin pracy (organizacyjny) oraz regulamin wynagradzania i premiowania. Określają one organizację i porządek pracy oraz związane z nimi prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

### **III. Przedmiot prawa stosunków służbowych**

Przedmiotem prawa stosunków służbowych są stosunki służbowe o charakterze formalnym i instytucjonalnym. Te ostatnie odnoszą się do spraw wynikających z więzi pomiędzy pracodawcą a pracownikiem wykonującym zadania na rzecz państwa. Specyficzny charakter tego stosunku prawnego wynika z podporządkowania i dyspozycyjności zatrudnionego, jak również z jednostronnie ustalonych przez państwo warunków oraz obowiązków wykraczających poza zobowiązaniową sferę stosunku pracy. *W ramach stosunków służbowych o charakterze formalnym podmioty służbowe, działając jako organy lub pełnomocnicy władzy publicznej, mogą w prawem*

<sup>29</sup> Tamże, s. 144.

przewidzianych przypadkach, w związku ze świadczeniem przez funkcjonariusza lub pracownika służby (pracy) dobrowolnie podporządkowanej, związanej z realizacją zadań publicznych państwa, wykonywanej osobiście, w celach zarobkowych, jednostronnie kształtować ich całościowo ujmowany status służbowy z uwagi na kryterium interesu (dobra) służby<sup>30</sup>. Publicznoprawny charakter przedmiotu tych stosunków wynika z tego, że sprawa należy do sfery działania administracji i jest regulowana w trybie nakazów administracyjnych. W odróżnieniu od treści dotyczących stosunku cywilnego, przedmiot określony w treści odnoszącej się do stosunków publicznoprawnych musi wynikać bezpośrednio z przepisów materialnego prawa administracyjnego. W związku z powyższym prawa i obowiązki w tym przypadku wynikają z ustaw pragmatycznych, wyznaczając nakazy i zakazy związane ze służbą. Konsekwencją tego jest to, że przełożeni, *kształtując sytuację prawną funkcjonariuszy i żołnierzy, nie mogą wyjść poza przepisy ustawowe, a funkcjonariusze i żołnierze zawodowi nie mogą żądać większych uprawnień niż te, jakie są dla nich określone w ustawach pragmatycznych*<sup>31</sup>. W formacjach zmilitaryzowanych przedmiotem stosunku służbowego jest obowiązek poddania się rygorowi wynikającemu ze służby, a wyrażający się w poświęceniu się i dyspozycyjności. Ma to swoje konsekwencje w sposobie wykonywania owej służby (rozkazy, polecenia, umundurowanie, wyposażenie) oraz w zakresie uprawnień wpływających na stabilność zatrudnienia.

Przedstawienie problematyki przedmiotu prawa stosunków służbowych wymaga również przybliżenia problematyki dotyczącej postępowań kwalifikacyjnych (konkursowych, egzaminacyjnych i weryfikacyjnych), które są uregulowane we wszystkich pragmatykach służbowych. Przystąpienie osób do tych postępowań skutkuje powstaniem stosunków prawnych: poprzedzających nawiązanie stosunku służbowego (np.: postępowanie kwalifikacyjne w sprawie przyjęcia na aplikację ogólną w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, postępowanie rekrutacyjne do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), dotyczących włączenia do służby (np.: procedura powoływania sędziów, prokuratorów i etatowych członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego) oraz obejmujących awans zawodowy (np.: postępowanie kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o mianowanie do służby cywilnej i postępowanie kwalifikacyjne na stopień awansu zawodowego nauczycieli). Ponadto w treści stosunków służbowych zawiera się wiele praw i obowiązków związanych z zakończeniem więzi służbowej (np.: dotyczących świadczeń i należności pieniężnych, obowiązku dochowania tajemnicy służbowej czy uprawnień honorowych).

Przedmiot stosunków służbowych obejmuje również stosunki prawne będące konsekwencją czynności o charakterze dyrektywnym, świadczeniowym, dystrybutywnym i dyscyplinarnym, podejmowanych przez przełożonego. Czynności dyrektywne mogą dotyczyć procesu organizacji pracy w ramach podporządkowania służbowego bądź procesu przekształcania zatrudnienia w ramach dyspozycyjności służbowej. Kolejne czynności – świadczeniowe – są związane z realizacją uprawnień funkcjonariusza publicznego do uzyskania prawnie wskazanych należności, takich jak: świadczenia uposażeniowe, urlopowe, socjalne itp. W relacjach przełożony–podwładny szczególny charakter mają czynności dystrybutywne, które mają wpływ na rozdział świadczeń związanych z wykonywaniem pracy czy pełnieniem służby. W odróżnieniu od czynności świadczeniowych czynności te są zależne od decyzji kierownika służby

<sup>30</sup> Tamże, s. 47.

<sup>31</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych...*, s. 42.

lub upoważnionego przełożonego i konstytuują nową sytuację prawną, np. przyznanie wyższego stopnia służbowego, mianowanie na stanowisko służbowe, przyznanie urlopu dla podratowania zdrowia itp. Ostatnie z wymienionych czynności, tj., czynności dyscyplinarne, a konkretnie rozstrzygnięcia dyscyplinarne, mogą wpływać na status zawodowy funkcjonariusza, urzędnika lub pracownika poszczególnych instytucji publicznych<sup>32</sup>.

## Abstrakt

W polskim systemie prawnym występuje szereg unormowań regulujących zagadnienie stosunków służbowych. Niniejszy artykuł w sposób ogólny charakteryzuje poszczególne rodzaje stosunków prawnych będących podstawą do wyodrębnienia prawa stosunków służbowych i jest próbą usystematyzowania pojęć i instytucji prawnych oraz przybliżenia relacji występujących w ramach więzi prawnej pomiędzy pracownikami, urzędnikami, funkcjonariuszami i żołnierzami a organami administracji publicznej.

W opracowaniu wskazano na problem utożsamienia „interesu służby” z „interensem państwa”, jako na element łączący stosunki służbowe o różnorodnym charakterze. Z drugiej strony, w celu usystematyzowania niejednolitej grupy stosunków prawnych, dokonano rozróżnienia na „stosunki służbowe publicznoprawne” i „stosunki służbowe prywatnoprawne”.

Artykuł zawiera ponadto omówienie podstawowych źródeł prawa dotyczących problematyki zawartej w tytule z uwzględnieniem uregulowań międzynarodowych.

## Abstract

In the Polish legal system there are plenty of regulations concerning employment relationships. This article describes the general terms of individual legal relationships as a legal basis for the development of an independent law of employment relationships. The publication is an attempt at systematizing legal terms and institutions as well as presenting relations which develop in terms of the legal dependencies between employees, clerks, public officers, soldiers and the public administration authorities. This article indicates the problem of considering “the interests of service” and “interests of state” as two equivalent notions, which is a common element of employment relationships of various nature.

On the other hand, in order to systematize a non-uniform group of legal relationships the author has differentiated between: “public law employment relationships” and “private law employment relationships”.

Moreover, the article contains an overview of basic sources of law concerning the presented issue including international legal regulations.

---

<sup>32</sup> T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 48–52.