

ZATRUDNIENIE FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH NA PODSTAWIE STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

REDAKCJA NAUKOWA

Krzysztof W. Baran
Jarosław Dobkowski
Wioletta Witoszko

AUTORZY

Krzysztof W. Baran
Małgorzata Czuryk
Jarosław Dobkowski
Małgorzata Grześków
Katarzyna Jaworska
Mirośław Karpiuk
Mariusz Lekston
Jakub Rumian
Monika Tomaszewska
Mariusz Wieczorek
Mirośław Wincenciak
Wioletta Witoszko
Katarzyna Żywolewska

ZATRUDNIENIE FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH NA PODSTAWIE STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

REDAKCJA NAUKOWA

Krzysztof W. Baran
Jarosław Dobkowski
Wioletta Witoszko

Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Marzena Szabłowska-Juckiewicz, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-202-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O AUTORACH

Krzysztof W. Baran [ORCID: 0000-0001-5165-8265] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkudziesięciu monografii, komentarzy i podręczników; redaktor naczelny czternastotomowego *Systemu Prawa Pracy*; członek Rady Doskonałości Naukowej; *senior partner* w kancelarii prawnej.

Małgorzata Czuryk [ORCID: 0000-0003-0362-3791] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; kierownik Katedry Prawa Pracy i Prawa Socjalnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; autorka licznych publikacji naukowych.

Jarosław Dobkowski [ORCID: 0000-0002-2010-4152] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; członek Rady Legislacyjnej i zespołu doradczego ministra; członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie; autor publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz problematyki ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Małgorzata Grześków [ORCID: 0000-0002-8449-898X] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; adwokat. Jej zainteresowania badawcze obejmują prawo indywidualnych stosunków pracy oraz stosunki służbowe; autorka publikacji z zakresu prawa pracy, w tym monografii *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych* (Warszawa 2020).

Katarzyna Jaworska [ORCID: 0000-0003-0018-2775] – doktor nauk prawnych; radca prawny; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, kierownik Studiów Podyplomowych Prawo Pracy oraz Studiów Podyplomowych Prawo Ubezpieczeń; członek Polskiej Sekcji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpie-

czenia Społecznego ISLSSL oraz Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Cooperante.

Mirosław Karpiuk [ORCID: 0000-0001-7012-8999] – profesor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. W ramach działalności naukowej specjalizuje się m.in. w problematyce dotyczącej miejsca administracji publicznej w przestrzeni bezpieczeństwa, organizacji i działania służb mundurowych, jak też funkcjonowania systemu cyberbezpieczeństwa.

Mariusz Lekston [ORCID: 0000-0003-3574-9428] – doktor nauk prawnych; nauczyciel akademicki z wieloletnim dorobkiem dydaktycznym; prorektor ds. organizacyjnych i polityki kadrowej Akademii Humanitas w Sosnowcu; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.

Jakub Rumian [ORCID: 0000-0002-9482-4929] – doktor nauk prawnych; absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; wieloletni prowadzący zajęcia z zakresu prawa pracy; radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie; autor publikacji z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z czasem pracy oraz zbiorowym prawem pracy.

Monika Tomaszewska [ORCID: 0000-0001-5271-9998] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka licznych publikacji z zakresu prawa pracy, a także europejskiego i międzynarodowego prawa; Kierownik europejskich projektów naukowych realizowanych w ramach Erasmus Plus Innovation i Horyzont 2020.

Mariusz Wieczorek [ORCID: 0000-0003-4727-0895] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Radomskiego im. K. Pułaskiego w Radomiu, kierownik Katedry Prawa Prywatnego na Wydziale Prawa i Administracji URad; radca prawny; autor publikacji z zakresu prawa stosunków służbowych, prawa pracy oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Mirosław Wincenciak [ORCID: 0000-0003-3099-1012] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu w Białymstoku; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekający między innymi w sprawach dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych; autor publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Wioletta Witoszko [ORCID: 0000-0002-4077-5703] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Koordynator Centrum Praktyk Sądowych na

Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku. Mediator sądowy w sprawach pracowniczych. Jej praca dydaktyczna oraz zainteresowania naukowe poza głównym obszarem badawczym dotyczącym prawa pracy, obejmują także zatrudnienie funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, ubezpieczenia społeczne, w tym w szczególności ubezpieczenie wypadkowe. Autorka monografii: *Jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego* (Warszawa 2010), *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych* (Białystok 2019) oraz współautorka monografii *Odpowiedzialność w prawie pracy* (Białystok 2018).

Katarzyna Żywolewska [ORCID: 0000-0002-6839-4320] – doktor nauk prawnych, adiunkt, zatrudniona na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w Zakładzie Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zainteresowania badawcze: indywidualne prawo pracy, w szczególności ustanie stosunku pracy, odpowiedzialność stron stosunku pracy, zatrudnienie pracowników naukowych, europejskie prawo pracy oraz prawo urzędnicze. Autorka publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i zatrudnienia pracowników naukowych.

SPIS TREŚCI

O Autorach	5
Wykaz skrótów	21
Wstęp	27

Rozdział I

Charakter prawny stosunku służbowego (<i>Jarosław Dobkowski</i>)	29
1. Istota stosunku służbowego	29
2. Pojęcie i swoistość stosunku służbowego	32
3. Stosunki służbowe a pojęcia pokrewne	35
4. Konstytutywne elementy stosunku służbowego	39
5. Cechy charakterystyczne stosunku służbowego	42

Rozdział II

Funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego

(<i>Mirosław Wincenciak</i>)	43
1. Uwagi wprowadzające	43
2. Funkcja służebna	45
3. Funkcja ochronna	46
4. Funkcja organizatorska	47
5. Funkcja dyscyplinująca	48

Rozdział III

Strony stosunku służbowego (<i>Małgorzata Grześków</i>)	50
1. Uwagi ogólne	50
2. Podmiot zatrudniający	51
3. Podmioty zatrudnione	60
3.1. Kierownicy służb	61
3.2. Funkcjonariusze i żołnierze zawodowi	62

Rozdział IV

Nawiązanie stosunku służbowego (<i>Mariusz Lekston</i>)	65
1. Uwagi wstępne	65

2. Zasady naboru do służby	66
3. Rygory selekcyjne w stosunku służbowym	70
3.1. Uwagi wstępne	70
3.2. Rygory o charakterze formalnym	70
3.3. Badania psychologiczne i testy sprawnościowe	71
3.4. Stan zdrowia kandydata do służby	72
3.5. Standard osobowościowo-moralny kandydata do służby	73
4. Postępowanie w sprawie przyjęcia do służby	74
4.1. Uwagi ogólne	74
4.2. Zakres czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawie przyjęcia do służby	75
5. Podstawa zatrudnienia w stosunku służbowym	81
5.1. Uwagi wstępne	81
5.2. Mianowanie w stosunku służbowym	81
5.3. Mianowanie a rodzaj służby	85
6. Ślubowanie lub przysięga jako element warunkujący podjęcie służby	87
7. Okres próbny w stosunku służbowym	89
8. Specyfika zatrudnienia kierowników służb	90

Rozdział V

Przekształcenie stosunku służbowego (Jakub Rumian)	93
1. Istota przekształcenia stosunku służbowego	93
2. Czynności przekształcające stosunek służbowy	93
3. Podstawy przekształcenia stosunku służbowego	95
3.1. Przekształcenie stosunku służbowego na podstawie uznania przełożonego ...	96
3.2. Przekształcenie stosunku służbowego warunkowane przesłanką normatywną	97
3.3. Przekształcenie stosunku służbowego warunkowane współdziałaniem stron	99
4. Rodzaje przekształcenia stosunku służbowego	100
4.1. Przekształcenie w zakresie miejsca służby	103
4.1.1. Przeniesienie na inne miejsce służbowe	103
4.1.2. Delegowanie do pełnienia służby w innym miejscu	104
4.2. Przekształcenie w zakresie stanowiska służbowego	105
4.2.1. Przeniesienie na inne stanowisko służbowe	105
4.2.2. Przeniesienie do dyspozycji przełożonego	107
4.2.3. Powierzenie pełnienia innych obowiązków	109
4.2.4. Przekształcenia szczegółowe	109
4.3. Przekształcenie w postaci zmiany formacji służbowej	110
4.3.1. Przeniesienie funkcjonariusza do innej formacji	110
4.3.2. Oddelegowanie do pełnienia służby poza formacją	111
4.3.3. Przekształcenia szczególne poza formacją	112
4.4. Zawieszenie w czynnościach służbowych	112

Rozdział VI

Ustanie stosunku służbowego (<i>Wioletta Witoszko</i>)	114
1. Pojęcie i sposoby ustania stosunku służbowego	114
1.1. Zwolnienie ze służby	114
1.2. Wygaśnięcie stosunku służbowego	116
2. Obligatoryjne przyczyny zwolnienia ze służby	118
2.1. Trwała niezdolność do służby	118
2.2. Negatywna opinia służbowa	119
2.3. Orzeczenie kary wydalenia ze służby	122
2.4. Skazanie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego ...	124
2.5. Zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa	125
2.6. Pozostałe rodzaje obligatoryjnych przyczyn zwolnienia ze służby	126
2.6.1. Orzeczenie zakazu wykonywania zawodu	126
2.6.2. Upływ okresu służby kontraktowej lub zwolnienie ze służby w okresie próbnym służby kontraktowej	126
2.6.3. Przyczyny zwolnienia ze służby związane z przeniesieniem służbowym (zmiana miejsca pełnienia służby)	127
2.6.4. Przyczyny zwolnienia ze służby dotyczące nieprawidłowości w wymaganych dokumentach	129
2.6.5. Brak poświadczenia bezpieczeństwa	130
2.6.6. Utrata stopnia wojskowego lub degradacja	131
2.6.7. Odmowa poddania się badaniom lekarskim oraz inne okoliczności dotyczące badań lekarskich	132
2.6.8. Odmowa złożenia ślubowania	133
3. Fakultatywne przyczyny zwolnienia ze służby	133
3.1. Negatywna opinia służbowa	134
3.2. Skazanie za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego lub za przestępstwo nieumyślne	135
3.3. Powołanie do innej służby państwowej, objęcie funkcji w samorządzie terytorialnym lub stowarzyszeniu	136
3.4. Nabycie prawa do emerytury	137
3.5. Ważny interes służby lub inna ważna przyczyna	138
3.6. Likwidacja lub reorganizacja jednostki	141
3.7. Zaprzestanie służby z powodu choroby	141
3.8. Niestawienie się na badania	142
3.9. Pozostałe rodzaje fakultatywnych przyczyn zwolnienia ze służby	143
3.9.1. Przyczyny związane z podejrzeniem (lub popełnieniem) przestępstwa	143
3.9.2. Niewyznaczenie na stanowisko służbowe na kolejną kadencję ...	146
4. Warunki formalne zwolnienia ze służby	146
4.1. Organ uprawniony do zwolnienia ze służby	146
4.2. Obowiązek konsultacji zwolnienia ze służby z organizacją związkową ...	147

4.3.	Forma i treść aktu w sprawie zwolnienia ze służby	149
4.4.	Termin zwolnienia ze służby	153
5.	Ochrona szczególna przed zwolnieniem ze służby	158
5.1.	Ograniczenie zwolnienia ze służby w okresie choroby funkcjonariusza	159
5.2.	Ograniczenie zwolnienia ze służby w okresie ciąży i urlopów związanych z opieką nad dzieckiem	162
5.3.	Ograniczenie dopuszczalności zwolnienia ze służby ze względu na pełnione funkcje związkowe	164
6.	Uprawnienia funkcjonariusza (żołnierza zawodowego) w razie niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby	165
6.1.	Prawo do odwołania od decyzji w sprawie zwolnienia ze służby	165
6.2.	Przesłanki zaskarżenia decyzji o zwolnieniu ze służby	167
6.3.	Skutki uchylenia decyzji o zwolnieniu ze służby lub stwierdzenia jej nieważności	169
6.3.1.	Przywrócenie do służby	169
6.3.2.	Uprawnienia funkcjonariusza w związku z przywróceniem do służby	172
6.3.3.	Ponowne nawiązanie stosunku służbowego	174
6.3.4.	Prawo do odszkodowania przysługujące żołnierzowi zawodowemu	174
7.	Świadczenia pieniężne w związku ze zwolnieniem ze służby	176
7.1.	Prawo do odprawy	176
7.2.	Pozostałe świadczenia pieniężne z tytułu zwolnienia ze służby	180

Rozdział VII

Przeciwdziałanie dyskryminacji i nierównemu traktowaniu w służbach

mundurowych (<i>Monika Tomaszewska</i>)	183
1. Cechy wyróżniające organizację pracy funkcjonariuszy służb mundurowych ...	185
2. Wspólny standard przestrzegania praw: prawo do równego i niedyskryminującego traktowania, eliminacja mobbingu	186
2.1. Standardy międzynarodowej ochrony praw podstawowych	186
2.2. Europejskie standardy ochrony	187
3. Standard ochrony w przepisach Kodeksu pracy	188
3.1. Prawo do równego i niedyskryminującego traktowania	188
3.2. Przeciwdziałanie mobbingowi – pojęcie mobbingu	191
4. Standard ochrony zawarty w pragmatykach służbowych	192
4.1. Ogólne reguły stosowania przepisów Kodeksu pracy do pragmatyk służbowych	192
5. Cywilnoprawne podstawy dochodzenia roszczeń, ich zastosowanie do pragmatyk służbowych	195
5.1. Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania	195

5.2. Pojęcie sprawy cywilnej z art. 1 k.p.c. i możliwość sądowego dochodzenia roszczeń cywilnych przez funkcjonariuszy służb mundurowych	197
5.3. Zdolność sądowa i procesowa w sprawach dotyczących naruszenia dóbr osobistych funkcjonariuszy służb mundurowych	199
6. Wewnętrzne regulaminy i zarządzenia w służbach mundurowych dotyczące profilaktyki antydyskryminacyjnej i antymobbingowej	201

Rozdział VIII

Uposażenie z tytułu pełnienia służby i inne świadczenia pieniężne

(Mariusz Wieczorek)	203
1. Reglamentacja uposażenia z tytułu służby	203
2. Składniki uposażenia	205
2.1. Uposażenie zasadnicze	205
2.2. Dodatki do uposażenia	206
2.2.1. Dodatek za stopień	207
2.2.2. Dodatek funkcyjny	207
2.2.3. Dodatek za wysługę lat	208
2.2.4. Dodatki motywacyjne	209
2.2.5. Dodatki uzasadnione szczególnymi właściwościami, szczególnymi kwalifikacjami funkcjonariusza, warunkami lub miejscem pełnienia służby	210
3. Uposażenie za czas niewykonywania obowiązków służbowych	211
3.1. Uwagi wstępne	211
3.2. Uposażenie za czas pozostawania na zwolnieniu lekarskim (uposażenie chorobowe)	212
4. Wypłata uposażenia	214
5. Przedawnienie roszczeń o uposażenie i innych należności pieniężnych	215
6. Dokonywanie potrąceń z uposażenia	217
7. Świadczenia pieniężne przysługujące funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym niebędące uposażeniem	220
7.1. Należności z tytułu podróży służbowych, przeniesienia i oddelegowania	221
7.2. Rekompensata pieniężna w zamian za czas służby przekraczający normę	222
7.3. Dodatkowe wynagrodzenie za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe	223
7.4. Nagroda roczna	223
7.5. Świadczenie motywacyjne	224
7.6. Świadczenie za długoletnią służbę	224
7.7. Świadczenie teleinformatyczne	225
7.8. Nagrody uznaniowe	225
7.9. Nagrody jubileuszowe	226

Rozdział IX

Uprawnienia socjalne (<i>Mariusz Wieczorek</i>)	227
1. Uwagi wstępne	227
2. Uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy i żołnierzy	230
3. Uprawnienia żywnościowe funkcjonariuszy i żołnierzy	236
4. Zapomogi	238
5. Prawo do bezpłatnych przejazdów i uprawnienia związane z prawem do wypoczynku	239
6. Zasiłek pogrzebowy	241
7. Odprawa pośmiertna	242
8. Uprawnienia socjalne emerytów i rencistów policyjnych i wojskowych oraz członków ich rodzin	243

Rozdział X

Uprawnienia emerytalno-rentowe (<i>Mariusz Wieczorek</i>)	246
1. Zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy a prawo do zabezpieczenia społecznego	246
2. Emerytura	249
2.1. Emerytura wojskowa i emerytura policyjna dla przyjętych do służby przed 1.01.2013 r.	250
2.1.1. Warunki nabycia prawa do emerytury	250
2.1.2. Wysokość emerytury wojskowej i emerytury policyjnej	250
2.2. Emerytura wojskowa i emerytura policyjna dla przyjętych do służby po 31.12.2012 r.	252
2.2.1. Warunki nabycia prawa do emerytury	252
2.2.2. Wysokość emerytury	253
3. Renta inwalidzka	254
3.1. Inwalidztwo	254
3.2. Orzekanie o inwalidztwie	256
3.3. Wysokość renty inwalidzkiej	257
4. Renta rodzinna	258
4.1. Warunki nabycia prawa do renty rodzinnej	258
4.2. Osoby uprawnione do renty rodzinnej	259
4.3. Wysokość renty rodzinnej	260
5. Prawo do emerytury i renty przyznawanych w drodze wyjątku	260
6. Realizacja prawa do emerytur i rent z zaopatrzenia emerytalnego	262
6.1. Ustalanie prawa do emerytur i rent	262
6.2. Wypłata emerytury i renty	264
6.3. Zawieszanie, zmniejszanie i wstrzymanie wypłaty emerytury i renty ...	265
6.4. Zmiana wysokości świadczeń	266
6.4.1. Waloryzacja emerytur i rent	266
6.4.2. Zmiana podstawy wymiaru	267
6.4.3. Doliczenie okresów okresu wysługi do okresów składkowych	268

6.5. Zbieg prawa do emerytury i renty	268
6.6. Zawieszenie i ustanie prawa do emerytury lub renty	269
7. Zwrot świadczeń nienależnych	270

Rozdział XI

Czas służby (<i>Mirosław Karpiuk</i>)	272
1. Uwagi wstępne	272
2. Czas pełnienia służby przez policjantów	273
3. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Granicznej	276
4. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy pożarnictwa Państwowej Straży Pożarnej	279
5. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	280
6. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej	281
7. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego	282
8. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa	285
9. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej	287
10. Czas pełnienia służby przez żołnierzy zawodowych	288
11. Czas pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego	290

Rozdział XII

Urlopy (<i>Katarzyna Jaworska</i>)	293
1. Pojęcie i rodzaje urlopów	293
2. Urlop wypoczynkowy	294
2.1. Prawne podstawy urlopu wypoczynkowego	294
2.2. Zasady urlopu wypoczynkowego	296
2.2.1. Zasada celowości	296
2.2.2. Zasada odpłatności	296
2.2.3. Zasada niezbywalności	296
2.2.4. Zasada coroczności i wyjątki od niej	297
2.2.5. Zasada realizacji urlopu w naturze i wyjątki od niej	298
2.3. Nabycie prawa do urlopu wypoczynkowego	299
2.4. Podstawowy wymiar urlopu wypoczynkowego	300
2.5. Zwiększony wymiaru urlopu wypoczynkowego	301
2.5.1. Dodatkowy urlop wypoczynkowy	301
2.5.2. Urlop wypoczynkowy dla weterana poszkodowanego	304
2.5.3. Urlop nagrodowy	305
2.6. Wstrzymanie urlopu wypoczynkowego	306
2.7. Odwołanie z urlopu wypoczynkowego	307
3. Urlop bezpłatny	309
4. Urlop okolicznościowy	313

5. Bezpłatny urlop opiekuńczy	317
6. Urlop zdrowotny	320

Rozdział XIII

Uprawnienia rodzicielskie (<i>Wioletta Witoszko</i>)	323
---	-----

Rozdział XIV

Obowiązki związane ze sprawowaniem służby (<i>Katarzyna Żywolewska</i>)	332
--	-----

1. Uwagi wstępne	332
2. Obowiązki dotyczące sposobu wykonywania zadań służbowych	334
2.1. Obowiązki wynikające z roty ślubowania/przysięgi	334
2.1.1. Obowiązek służby Narodowi i przestrzegania prawa	335
2.1.2. Obowiązek przestrzegania etyki zawodowej	336
2.1.3. Obowiązek wykonywania rozkazów i poleceń oraz powierzonych zadań	338
2.1.4. Obowiązek pełnienia służby w przepisowym umundurowaniu ...	339
2.1.5. Obowiązek podnoszenia kwalifikacji	341
2.1.6. Obowiązek utrzymania sprawności fizycznej	342
2.1.7. Obowiązek zachowania tajemnic związanych ze służbą	345
3. Obowiązki związane z pełnieniem służby	347
3.1. Obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego	347
3.2. Zakaz podejmowania dodatkowej pracy zarobkowej	351
3.3. Obowiązek poinformowania o wyjeździe lub uzyskania zgody na wyjazd za granicę	356
3.4. Zakaz przynależności partyjnej, ograniczenia związane z członkostwem w stowarzyszeniach i innych organizacjach	358
3.5. Zakaz działalności związkowej	360
3.6. Zakaz organizowania i udziału w strajku	362

Rozdział XV

Opiniowanie służbowe (<i>Wioletta Witoszko</i>)	364
--	-----

1. Uwagi wstępne	364
2. Tryb wydania opinii służbowej	366
3. Odwołanie od opinii służbowej	367
4. Charakter prawny opinii służbowej	369

Rozdział XVI

Odpowiedzialność majątkowa (<i>Jakub Rumian</i>)	372
---	-----

1. Uwagi wstępne	372
2. Istota i zasady odpowiedzialności majątkowej	373
3. Przesłanki odpowiedzialności majątkowej	374
3.1. Szkoda	374
3.2. Wina	376

3.3.	Niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków służbowych ...	377
3.4.	Związek przyczynowy	378
4.	Zakres i granice odpowiedzialności majątkowej	379
4.1.	Odpowiedzialność w przypadku winy nieumyślnej	379
4.2.	Odpowiedzialność w przypadku winy umyślnej	380
4.3.	Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez kilku sprawców	380
4.4.	Wyłączenie odpowiedzialności	381
5.	Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej	382
6.	Odpowiedzialność za mienie powierzone	384
6.1.	Zasady odpowiedzialności za mienie powierzone	384
6.2.	Umowa o wspólnej odpowiedzialności majątkowej za mienie powierzone	385
7.	Roszczenia o naprawienie wyrządzonej szkody	386
7.1.	Sposoby naprawienia szkody	386
7.2.	Przedawnienie roszczeń	387

Rozdział XVII

Odpowiedzialność dyscyplinarna	389
1. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne (Małgorzata Czuryk)	389
1.1. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Policji	391
1.2. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Straży Granicznej	396
1.3. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej	399
1.4. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Służby Więziennej	401
1.5. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej	404
1.6. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom służby Centralnego Biura Antykorupcyjnego	407
1.7. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Służby Ochrony Państwa	409
1.8. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrzznego i Agencji Wywiadu	412
1.9. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne wymierzone funkcjonariuszom Straży Marszałkowskiej	416
1.10. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz kary dyscyplinarne żołnierzy	418
2. Postępowanie dyscyplinarne (Miroslaw Wincenciak)	422

2.1.	Uwagi wstępne	422
2.2.	Zasady prawa	422
2.2.1.	Zasada prawdy materialnej	423
2.2.2.	Zasada swobodnej oceny dowodów	424
2.2.3.	Zasada prawa do obrony	425
2.2.4.	Zasada domniemania niewinności	425
2.2.5.	Zasada <i>in dubio pro reo</i>	426
2.2.6.	Zasada <i>ne bis in idem</i>	426
2.3.	Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego	427
2.3.1.	Przełożony dyscyplinarny	427
2.3.2.	Rzecznik dyscyplinarny	427
2.3.3.	Obwiniony	429
2.3.4.	Obrońca	430
2.3.5.	Pokrzywdzony	430
2.4.	Czynności postępowania	431
2.4.1.	Postanowienia	431
2.4.2.	Protokoły	431
2.4.3.	Dowody i postępowanie wyjaśniające	431
2.4.4.	Wszczęcie postępowania	432
2.4.5.	Umorzenie postępowania	432
2.4.6.	Wyłączenie czynu do odrębnego postępowania dyscyplinarnego	433
2.4.7.	Zapoznanie obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego	433
2.4.8.	Orzekanie	434
2.5.	Postępowanie odwoławcze	435
2.6.	Prawomocność orzeczenia	436
2.7.	Wznowienie postępowania	437
2.8.	Skarga do sądu administracyjnego	439

Rozdział XVIII

Zbiorowe prawo zatrudnienia administracyjnoprawnego

(Krzysztof W. Baran)	440
1. Wolność (prawo) zrzeszania się w związkach zawodowych w ramach zatrudnienia administracyjnoprawnego	440
2. Tworzenie i organizacja związków zawodowych	444
2.1. Uwagi wstępne	444
2.2. Rejestracja związków zawodowych	445
2.3. Struktura organizacji związkowych	446
2.4. Pracodawca „służbowy”	447
2.5. Autonomia związków zawodowych	448
3. Funkcje i uprawnienia związków zawodowych	451
3.1. Funkcje związków zawodowych	451

3.2.	Uprawnienia związków zawodowych	453
3.2.1.	Uwagi wstępne	453
3.2.2.	Prawo udziału w dialogu społecznym	456
3.2.3.	Uprawnienia kontrolne związków zawodowych	458
3.2.4.	Prawo do informacji związków zawodowych	459
3.2.5.	Prawo wszczęcia sporu zbiorowego i prowadzenia akcji protestacyjnej	460
3.2.6.	Prawo do akcji protestacyjnych w ramach zatrudnienia administracyjnoprawnego	463
3.2.7.	Inne uprawnienia (kompetencje) związków zawodowych	466
4.	Status funkcjonariuszy będących działaczami związkowymi	469

Rozdział XIX

Procedury administracyjne i sądowe dotyczące stosunków służbowych

(Mirosław Wincenciak)	477
1. Uwagi wstępne	477
2. Postępowanie administracyjne w sprawach stosunków służbowych	478
2.1. Uwagi wstępne	478
2.2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	478
2.2.1. Zagadnienia wstępne	478
2.2.2. Zasada legalności działania (art. 6 k.p.a.)	479
2.2.3. Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.)	480
2.2.4. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.)	481
2.2.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej dla dobra postępowania (art. 7b k.p.a.)	482
2.2.6. Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.)	482
2.2.7. Zasada uprawnionych oczekiwań (art. 8 § 2 k.p.a.)	483
2.2.8. Zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.)	483
2.2.9. Zasada czynnego udziału stron (art. 10 k.p.a.)	484
2.2.10. Zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.)	485
2.2.11. Zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)	485
2.2.12. Zasada polubownego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.)	485
2.2.13. Zasada pisemności (art. 14 k.p.a.)	486
2.2.14. Zasada umożliwiania stronom dokonywania oceny działania urzędów kierowanych przez organy administracji publicznej (art. 14a k.p.a.)	486
2.2.15. Zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.)	486
2.2.16. Zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.)	487
2.2.17. Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.)	487
3. Przebieg postępowania administracyjnego	488

3.1.	Wszczęcie postępowania	488
3.2.	Uczestnicy postępowania	490
3.3.	Przebieg postępowania	492
3.3.1.	Terminy do załatwienia sprawy	493
3.3.2.	Zawieszenie postępowania administracyjnego	494
3.3.3.	Zakończenie postępowania przed organem pierwszej instancji ...	495
3.4.	Postępowanie odwoławcze	498
3.5.	Postępowania nadzwyczajne	500
3.5.1.	Stwierdzenie nieważności decyzji	500
3.5.2.	Wznowienie postępowania	502
3.5.3.	Zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	503
4.	Postępowanie sądowoadministracyjne	504
4.1.	Właściwość i organizacja sądów administracyjnych	504
4.2.	Wszczęcie postępowania	505
4.3.	Postępowanie przed sądem administracyjnym	508
4.4.	Rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji	508
4.5.	Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	509
4.5.1.	Zażalenie	509
4.5.2.	Skarga kasacyjna	510
4.5.3.	Orzeczenia w postępowaniu kasacyjnym	511
5.	Spory dotyczące stosunków służbowych przed sądami powszechnymi	511
Literatura		513
Indeks rzeczowy		523

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 2000/78/WE	– dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303 z 2.12.2000 r., s. 16)
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKS	– Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389)
MPPGSiK	– Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
PDPC	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)

r.o.s.p.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.08.2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1102 ze zm.)
r.s.z.w.u.p.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6.12.2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1236 ze zm.)
r.sz.o.k.w.k.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21.11.1997 r. w sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 144, poz. 968)
r.u.p.	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 19.09.2014 r. w sprawie urlopów policjantów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2213)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47, ze sprost.)
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.)
u.k.l.	– ustawa z 28.11.2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 398 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.o.m.f.	– ustawa z 7.05.1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2349)
u.o.O.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1917)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.)
u.r.s.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)
u.s.f. SKW	– ustawa z 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 2098)
u.ABW	– ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.)
u.CBA	– ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1900 ze zm.)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
u.p., ustawa o Policji	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)

u.PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1969 ze zm.)
u.SG	– ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.)
u.SKW	– ustawa z 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2023 r. poz. 81 ze zm.)
u.SM	– ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1729)
u.SOP	– ustawa z 8.12.2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 66 ze zm.)
u.SW	– ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1683 ze zm.)
ustawa wdrożeniowa	– ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2023 r. poz. 970)
ustawa wypadkowa	– ustawa z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2189 ze zm.)
u.s.w.ż.z.	– ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 536 ze zm.) – uchylona
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151)
u.z.e.f.	– ustawa z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm.)
u.z.e.ż.z.	– ustawa z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2022 r. poz. 2528 ze zm.)
u.z.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854)

Periodyki

MPP	– Monitor Prawa Pracy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Pol.	– Przegląd Policyjny
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
Sł. Prac.	– Służba Pracownicza
SP	– Studia Prawnicze
St.Pr.PiPSp.	– Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
BSWP	– Biuro Spraw Wewnętrznych Policji
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚP	– Centralne Biuro Śledcze Policji
CBZC	– Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości
CLKP	– Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
SA	– sąd apelacyjny
SC	– Służba Celna
SC-S	– Służba Celno-Skarbowa
SG	– Straż Graniczna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SM	– Straż Marszałkowska
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SOP	– Służba Ochrony Państwa

SR	– sąd rejonowy
SW	– Służba Więzienna
SWW	– Służba Wywiadu Wojskowego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
UOP	– Urząd Ochrony Państwa
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Zatrudnienie w służbach mundurowych oraz w służbie wojskowej zyskuje na znaczeniu ze względu na istotną rolę, którą funkcjonariusze oraz żołnierze odgrywają w obliczu rozmaitych zagrożeń. Przekłada się to także na wzrost poziomu zatrudnienia w tych służbach. Status zatrudnienia funkcjonariuszy służb z mundurowych oraz żołnierzy zawodowych na przestrzeni ostatnich lat istotnie ewoluował i wielokrotnie ulegał zmianom, w szczególności wynikającym z wpływu prawa pracy, które z kolei podlega oddziaływaniu europejskiego prawa pracy. Widoczne jest to między innymi w unormowaniach dotyczących uprawnień rodzicielskich, czasu służby, związków zawodowych.

Niniejsza praca odnosi się do zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych na podstawie stosunku służbowego w następujących służbach: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Krajowej Administracji Skarbowej, Służbie Więziennej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służbie Ochrony Państwa, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także – żołnierzy zawodowych. Holistyczna analiza problematyki umożliwia nie tylko porównanie statusu funkcjonariuszy w poszczególnych służbach oraz żołnierzy zawodowych, ale też przedstawienie modelu określonej instytucji lub wyodrębnienie kilku jej modeli. Niekiedy rozważania wykraczają poza unormowania pragmatyk służbowych w celu ustalenia, czy regulacje międzynarodowe, unijne oraz konstytucyjne są stosowane w omawianym zakresie. Następnie na podstawie wybranych pragmatyk służbowych możliwa jest egzemplifikacja szczegółowych rozwiązań.

Przywołani funkcjonariusze oraz żołnierze zawodowi mają status funkcjonariuszy publicznych, gdyż w związku z wykonywaniem zadań służbowych korzystają z ochrony przewidzianej w ustawie z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17).

Tematyka niniejszej publikacji obejmuje najważniejsze elementy stosunku służbowego, w jakim pozostają funkcjonariusze służb mundurowych oraz żołnierze zawodowi. Praca omawia nawiązanie stosunku służbowego, w tym jego strony, przekształcenie oraz ustanie stosunku służbowego. Ponadto analizie poddano uprawnienia funkcyj-

nariuszy i żołnierzy zawodowych, takie jak uposażenie oraz inne świadczenia pieniężne z tytułu pełnienia służby, poszczególne rodzaje urlopów, uprawnienia socjalne, uprawnienia rodzicielskie, uprawnienia w zakresie równego traktowania w zatrudnieniu oraz występowania mobbingu. Z kolei wśród obowiązków omówiono zagadnienie czasu służby, obowiązek poddania się ocenie okresowej oraz pozostałe obowiązki funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Przedmiotem opracowania jest także instytucja odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej. Oprócz wymienionych zagadnień z obszaru indywidualnych spraw funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych, przedstawiono zbiorowe prawo zatrudnienia administracyjnoprawnego, a także niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych kwestie rozstrzygania sporów. Równie ważne są zaprezentowane w pracy zagadnienia ogólnoteoretyczne, jak charakter prawny stosunku służbowego oraz funkcje zatrudnienia administracyjnoprawnego.

W oddawanej do rąk czytelnika książce przedmiotem analizy są zagadnienia najistotniejsze dla teorii i praktyki. Tego rodzaju heterogeniczne ujęcie tematu ma zakorzenienie w dyrektywie kompleksowości badań dogmatycznych. Zamierzeniem zespołu autorskiego było przygotowanie wszechstronnego i zarazem przystępnego opracowania. Zawiera ono omówienie nie tylko obowiązujących przepisów, lecz również dorobku judykatury oraz nauki prawa administracyjnego i prawa pracy. Zamieszczone w nim zapatrywania są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób, w ramach uzgodnionej konwencji metodologicznej, decydowali oni o przedstawieniu poszczególnych zagadnień merytorycznych.

W swych założeniach książka jest skierowana do szerokiego kręgu czytelników. Mamy tu na myśli zarówno funkcjonariuszy służb mundurowych, jak i pracowników obsługujących te służby oraz związkowców w nich działających. Żywimy nadzieję, że okaże się ona użyteczna także w procesie dydaktycznym, ułatwia bowiem przygotowanie do egzaminów, kolokwii, zajęć seminaryjnych oraz zebranie materiałów do prac dyplomowych. Dla autorów byłoby źródłem osobistej satysfakcji, gdyby monografia ta okazała się pożytecznym narzędziem umacniającym funkcjonowanie państwa prawa w stosunkach służbowych o charakterze administracyjnoprawnym.

Krzysztof W. Baran, Jarosław Dobkowski, Wioletta Witoszko

Kraków–Olsztyn–Białystok, 23 listopada 2023 r.

Rozdział I

CHARAKTER PRAWNY STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

1. Istota stosunku służbowego

Pojęcie „stosunek służbowy”¹, nazywane także od dawna „stosunkiem służby państwowej”², pojawiło się na dobre w ustawodawstwie i doktrynie prawniczej w XIX w. Jego powstanie było związane z procesem regulowania prawem powszechnie obowiązującym sytuacji prawnej osób pozostających w służbie państwowej (publicznej)³. Wtedy właśnie zaczęto wyraźnie kształtować ich status prawny⁴. Osoby te przez pozostawanie w służbie państwowej nie umniejszały swojej ogólnej podmiotowości prawnej, lecz tylko z racji wykonywania określonych funkcji publicznych znajdowały się w swoistym położeniu prawnym, którego wyrazem były szczególne prawa i obowiązki⁵. Pojęcie „stosunek służbowy” wyraża zatem relacyjne określenie więzi łączących szeroko rozumiane państwo z pewnymi osobami na tle wykonywania przez nie funkcji publicznych (zadań i kompetencji ze sfery władzy publicznej i wynikających z nich uprawnień funkcjonariuszy)⁶. Zarówno szeroko rozumiane państwo, jak i te osoby pozostają przy tym we wzajemnym sprzężeniu. Stosunki służbowe mają więc charakter w pełni normatywny.

Tak rozumiane „stosunki służbowe” w zasadzie odpowiadają wykształconej w nauce prawa kategorii „stosunku prawnego”. W ujęciu modelowym „stosunek prawny”, po-

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

² R. Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1, Warszawa 1864, s. 310. Zob. także W. Jaśkiewicz [w:] W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Poznań 1967, s. 153.

³ Szerzej G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892, s. 203 i n.; G. Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1895, s. 453 i n.

⁴ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961, s. 5 i n.

⁵ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, s. 258.

⁶ Por. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969, s. 23 i n.

dobnie jak kategoria „sytuacji prawnej”, to pojęcia – narzędzia prawoznawstwa, za pomocą których można opisywać obowiązujące prawo w niektórych gałęziach prawa. W prawie cywilnym i w prawie administracyjnym od lat służą do analizy zjawisk i stanów prawnych. Stąd też wyróżnia się jako podstawowe stosunki cywilnoprawne (prywatnoprawne) oraz stosunki administracyjnoprawne (publicznoprawne). W niektórych kompleksowych gałęziach prawa wyróżnia się także charakterystyczne i swoiste dla tych gałęzi stosunki prawne, np. stosunki pracy. Właśnie między tymi ostatnimi dwoma rodzajami stosunków prawnych należy upatrywać specyfiki stosunków służbowych. *Prima facie* można przyjąć, że stosunki służbowe stanowią w dużej mierze stosunki o charakterze administracyjnoprawnym, bo przez swoje *ratio legis* oddają pozycję prawną jednostki wobec władzy publicznej na tle wykonywania służby publicznej, z tym zastrzeżeniem, że zawierają one też pewne elementy charakterystyczne dla stosunków pracy, gdyż dotyczą pozostawania w zatrudnieniu⁷.

Niewątpliwie kreują one podstawy swoistego zatrudnienia. Choć na gruncie nauki prawa pracy występuje tzw. teoria służby, wedle której nastąpiło zbliżenie stosunków pracy i stosunków służbowych⁸, to jednak jest to zatrudnienie nieodpowiadające w pełni konstrukcji typowych stosunków pracy. Na tle służbowych stosunków pracowniczych stosunki służbowe mogą być uznane za formę szeroko rozumianego zatrudnienia niepracowniczego⁹. Bez wątplenia kreują bowiem zatrudnienie administracyjnoprawne¹⁰. Niepracownicze stosunki służbowe są zatem stosunkami o charakterze administracyjnoprawnym¹¹. Na tle stosunków pracy są one wtedy stosunkami służbowymi *sensu stricto*.

Dla określenia ich istoty kluczowe znaczenie ma pojęcie „służba”, którą determinuje specyfika zatrudnienia osoby w charakterze funkcjonariusza służby mundurowej czy żołnierza zawodowego. Łączy ją z podmiotem zatrudniającym relacja prawna o charakterze administracyjnoprawnym. Jej źródłem jest jednostronny akt administracyjny, którego konstrukcja wywodzi się z prawa administracyjnego. Zatrudnienie w ra-

⁷ Por. W. Jaśkiewicz, *Stosunek służbowy a stosunek pracy*, RPEiS 1960/2, s. 36. Zob. także T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 50 i n.

⁸ W. Szubert, *O charakterze prawnym stosunku pracy*, PiP 1964/7, s. 89 i n.

⁹ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy* [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nawacki, B. Wagner, Warszawa 2002, s. 315 i n.; K.W. Baran, *Pojęcie i systematyka zatrudnienia niepracowniczego* [w:] *System prawa pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 21 i n.; K.W. Baran, *O systematyce i delimitacji niepracowniczych stosunków zatrudnienia* [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Wrocław 2011, s. 29 i n.

¹⁰ Szerzej T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] *System prawa pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 391 i n. oraz powołana tam literatura.

¹¹ K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 28–29; J. Stelina, *Geneza i kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych w Polsce* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 115 i n.

mach służby odbywa się przy tym w warunkach dobrowolnego podporządkowania, jednak przy zapewnieniu znacznej dyspozycyjności osoby wobec podmiotu zatrudniającego. Przy czym treść aktu administracyjnego nie wyznacza warunków pełnienia służby, albowiem wynikają one bezpośrednio z przepisów prawa, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący i wprost kształtują sytuację prawną osoby pozostającej w służbie. Warunki służby nie obejmują tylko podległości służbowej i poddania się znacznej dyspozycyjności, ale mogą ograniczać powszechne prawa i wolności człowieka i obywatela, w tym zasadę *in dubio pro libertate*. Wykonywanie służby odbywa się przy tym w warunkach znacznego związania, jednak także po stronie państwa, czego wyrazem jest zamierzona trwałość stosunków służbowych wyznaczona warunkami i wymogami dotyczącymi zwolnienia ze służby, w tym w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ceną za te ograniczenia są przywileje socjalne oraz niejednokrotnie odmienne zasady ponoszenia odpowiedzialności majątkowej. Praktyczna realizacja służby obciąża przy tym państwo jako całość, a nie konkretną jednostkę organizacyjną, w której odbywa się zatrudnienie.

Niemniej jednak na pojęcie „stosunki służbowe” można patrzeć nie tylko z subiektywistycznego punktu widzenia, ale także przez pryzmat obiektywnego systemu prawnego. Pojęcie prawne „stosunki służbowe” oddaje pewien fragment porządku prawnego, którego nie da się opisać za pomocą teorii stosunku prawnego. Mogą bowiem występować zdarzenia prawne, które będą powodować niezależne zmiany sytuacji prawnej szeroko rozumianego państwa albo niezależne zmiany sytuacji prawnej osób połączonych z szeroko rozumianym państwem w związku z wykonywaniem przez nie funkcji publicznych, co odbywa się bez wpływu na dotychczasową treść relacji zachodzącej między tymi podmiotami. W tym znaczeniu stosunki służbowe to także określony przedmiot regulacji prawnej.

W sensie normatywnym zakres pojęcia „stosunki służbowe” oddaje kompleks norm prawnych, który pozwala niewątpliwie uznać stosunki służbowe za odrębną instytucję prawną, a być może nawet szerszą sferę regulacji prawnej w postaci „działu prawa”, bez wchodzenia tu w dywagacje dotyczące ewentualnej jego nazwy¹².

W aspekcie dogmatycznoprawnym zaś pojęcie „stosunku służbowego” może być opisane za pomocą kategorii stosunku prawnego. W świetle pojęć i konstrukcji teoretycznych prawoznawstwa „stosunkom służbowym” najbliższą bowiem do kategorii „stosunku prawnego”.

Za T. Kuczyńskim można przyjąć, że jest to kategoria stosunku prawnego zachodzącego między określonymi podmiotami, którego treścią są prawa i obowiązki stron, a przedmiotem zachowanie wymagane od osoby zobowiązanej, odniesione do treści

¹² Spotyka się tu takie nazwy, jak: „prawo służbowe” lub „prawo stosunków służbowych”.

służby, regulowane przepisami prawa publicznego (administracyjnego, konstytucyjnego), a także przepisami prawa pracy¹³.

2. Pojęcie i swoistość stosunku służbowego

Jeśli chodzi o stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych, to są one głównie przedmiotem regulacji prawa administracyjnego. O ile pojęcie „żołnierz zawodowy” ma charakter normatywny, o tyle pojęcie „służby mundurowe” jest na tym tle wybitnie konwencjonalne¹⁴. Pojęcie służb mundurowych należy wiązać ze szczególnie nazwaną organizacją publiczną, zorganizowaną na wzór wojskowy, przez co stanowiącą formację¹⁵, której budowa oparta jest na zasadzie jednolitości¹⁶, niejednokrotnie umundurowaną i uzbrojoną, powołaną do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego z wykorzystaniem szczególnych prawnych środków działania o charakterze władczym i do tego przez bezpośrednio (wprost) upoważnionych przez ustawę funkcjonariuszy, czyli bez koncentracji kompetencji administracyjnych i innych uprawnień na wyodrębnionych rzeczowo organach władzy publicznej¹⁷. Szczególny status prawny tych funkcjonariuszy jest regulowany ustawami zaliczanymi do źródeł prawa administracyjnego. Ustawa taka, aby posiadała przymiot tzw. pragmatyki służbowej w zakresie regulacji sytuacji prawnej funkcjonariuszy określonej służby mundurowej, nie może zawierać ogólnych odesłań do Kodeksu pracy i pozakodeksowego prawa pracy. Innymi słowy, przepisami związkowymi nie mogą być w szczególności postanowienia ustaw zaliczanych do źródeł prawa urzędniczego: ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych. Oczywiście mogą występować odesłania w poszczególnych kwestiach szczegółowych, ale chodzi tu jednak o samoistne i względnie całościowe regulowanie ustawą statusu służbowego funkcjonariusza danej służby mundurowej czy, inaczej, stosunku służbowego funkcjonariusza tej służby mundurowej. W konsekwencji w zakresie nieuregulowanym ustawami pragmatycz-

¹³ T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot...*, s. 7. Por. także P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁴ Występuje tu równoległe pojęcie „służby (formacje) zmilitaryzowane”.

¹⁵ Zob. J. Dobkowski, *Ewolucja pojęcia „formacja” w polskim prawie administracyjnym [w:] 100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 40 i n.

¹⁶ Zob. J. Dobkowski, *Zasada jednolitości jako dyrektywa organizacji formacji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce [w:] Policja – między historią a prawem. Studia ofiarowane Profesorowi Piotrowi Majerowi w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. J. Dobkowski, N. Kasparek, A. Misiuk, Olsztyn 2022, s. 363 i n.

¹⁷ Por. P. Szustakiewicz, *Istota stosunku służbowego [w:] Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, red. W. Maciejka, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 6; M.A. Liwo, *Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego*, PPP 2015/2, s. 20 i n.; M.A. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.

nymi nie stosuje się przepisów Kodeksu pracy na zasadzie jego art. 5¹⁸. Z tego punktu widzenia za służbę mundurową nie można uznać Inspekcji Transportu Drogowego czy straży gminnych.

Źródłem takiego stosunku służbowego pozostaje nominacja¹⁹. Nominacja bowiem wywodzi się materialnie właśnie ze stosunku służbowego²⁰. Mianowanie lub powołanie nie będzie jednak podstawą nawiązania stosunku pracy w rozumieniu art. 2 k.p. Będą tu występowały odrębne stosunki służbowe, oparte na przepisach pragmatycznych, których podstawą nawiązania jest nominacja, nazywana w przepisach prawnych z różnych okresów „mianowaniem w służbie”, „powołaniem do pełnienia służby”, „skierowaniem do określonej służby”, rzadziej „wyznaczeniem na dane stanowisko służbowe” lub „powierzeniem danego stanowiska służbowego”. W obowiązującym obecnie ustawodawstwie najczęściej stosuje się konstrukcję mianowania.

Można zatem stwierdzić, że w odniesieniu do sytuacji prawnej służb mundurowych i żołnierzy zawodowych mają zastosowanie stosunki służbowe typu administracyjno-prawnego. W niewielkim tylko zakresie podmiotowym może chodzić o stosunki pracy, w tym częściowo o pracownicze stosunki służbowe, ewentualnie zatrudnienie typu ustrojowego w odniesieniu do kierowniczych stanowisk państwowych obsadzanych w drodze powołania.

Nawiązanie stosunków służbowych niezależnie od ich charakteru oraz podstaw i źródeł jest bezpośrednio związane z obsadzaniem stanowisk służbowych w aparacie państwowym i samorządowym lub powierzaniem określonych funkcji piastunów organów władzy publicznej. Istota stosunków służbowych nie może być już kojarzona z historycznie wykształconą więzią prawną o znacznym stopniu stabilności²¹. Problematyka stosunków służbowych nie może zatem wyczerpywać się w zagadnieniu aktu mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy i jako źródła stosunku służbowego regulowanego prawem administracyjnym. Obecna natura stosunków służbowych musi być kojarzona przede wszystkim z kwestią realizacji pewnych funkcji publicznych, niezależnie od prawnego odróżnienia „pracy” od „służby”.

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na to, iż stosunki służbowe odnoszą się do procesów sprawowania określonych funkcji publicznych, sytuacja funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych musi charakteryzować się ich szczególną

¹⁸ Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180; W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia ogólne kodeksu pracy* [w:] *Studia nad kodeksem pracy*, red. W. Jaśkiewicz, Poznań 1975, s. 35 i n.

¹⁹ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 21 i n.

²⁰ Por. W. Jaśkiewicz, *Akt administracyjny jako podstawa nawiązania stosunku pracy* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. T. Cyprian i in., Poznań 1973, s. 217 i n.

²¹ Por. W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia stałości stosunku służbowego w administracji państwowej*, „Przegląd Zagadnień Socjalnych” 1958/4, s. 6 i n.

dyspozycyjnością i podporządkowaniem, czego korelatem jest władczość stosunków służbowych. Władczość tego typu jest refleksem *imperium administratum* i może mieć charakter stopniowalny. Celem jest utrzymanie dyscypliny i subordynacji w zakresie zapewnienia posłuszeństwa służbowego, które wykracza poza pojęcie kierownictwa pracodawcy i jest kształtowane wszystkimi możliwymi środkami oddziaływania do granic kolizji z prawem, a którego najwyższą emanacją są rozkazy, a więc bezwarunkowe polecenia określonego zachowania, których przestrzeganie jest zapewnione nie tylko przez odpowiedzialność porządkową i sankcje dyscyplinarne, ale i represję karłą. Władztwo to ma charakter organizacyjny i wiąże się z nawiązaniem i ustaniem stosunku służbowego oraz ma charakter służbowy, związany z kształtowaniem jego treści w związku ze sposobem wykonywania określonej funkcji publicznej. Granice władztwa powinny być określone realizowanymi celami i potrzebami interesu publicznego, w tym „dobra służby”.

Władczość stosunków służbowych wyraża się przy tym w możliwości jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych poprzez zewnętrzne i wewnętrzne akty administracyjne, przez co mogą występować sankcjonowane relacje służbowe. Władczość stosunków służbowych wyraża się także w możliwości ich wdrożenia w drodze przymusu państwowego, przez co można mówić też o sankcjonujących relacjach służbowych, a właściwie różnych postaciach jednego i tego samego stosunku służbowego, albowiem wszystko to powinno zamykać się w ramach indywidualnego stosunku służbowego, a nie powstałych na tle określonej więzi prawnej wielu różnych stosunków służbowych. Oczywiście z racji nawiązania stosunku służbowego może w rzeczywistości i w zakresie jego trwałości w czasie występować wiele spraw wymagających odrębnego załatwienia. Stosunek służbowy wyraża monistyczne podejście do kształtowania relacji łączących szeroko rozumiane państwo z funkcjonariuszami służb mundurowych i żołnierzy zawodowych na tle wykonywania przez nich funkcji publicznych.

Mówiąc o władczości stosunku służbowego, z jednej strony chodzi zatem o autorytatywność konkretyzacji przepisu prawa, stanowiącego podstawę prawną stosunku służbowego w każdym wypadku jego konkretyzowania – obowiązkowe włączenie w stosunek służbowy organu władzy publicznej czy innego upoważnionego podmiotu, który ma moc jednostronnego rozstrzygania o istnieniu lub nieistnieniu stosunku służbowego oraz autorytatywnego kształtowania jego treści. Z drugiej strony chodzi o przyznanie oświadczeniu woli organu władzy publicznej czy innego upoważnionego podmiotu decydującego charakteru w kwestii nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku prawnego. Chodzi także o przyznanie organowi władzy publicznej czy innemu upoważnionemu podmiotowi przywileju domniemania legalności działania, przez co uznanie ich działań za wadliwe może nastąpić w określonym trybie postępowania i przez upoważniony do tego organ władzy publicznej. Wreszcie chodzi też o korzystanie ze środków władczych bez udziału czy pośrednictwa sądów powszechnych.

Stąd też typowe nominacje przybierają postać decyzji administracyjnej. W odróżnieniu od aktów mianowania, powołania są zazwyczaj odformalizowane i przez to stanowią inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej.

Stosunki służbowe obejmują swoim zakresem relację opartą na układzie zależności organizacyjnej i służbowej²². Zależność służbowa między poszczególnymi funkcjonariuszami danej służby mundurowej oraz między żołnierzami zawodowymi wynika nie tylko z różnicy w zajmowanych stanowiskach służbowych w strukturze organizacyjnej, ale także z nadanego stopnia i starszeństwa w posiadanym stopniu, wynikającego z lokaty i daty jego nadania, czy uzyskanego wojskowego lub służbowego tytułu zawodowego, które wyznaczają rangę tej osoby w określonych korpusach osobowych, a więc strukturach funkcjonalnych, oraz przynależności do określonych pionów organizacyjnych (wyodrębnionych i wyspecjalizowanych wewnętrznych służb, rodzajów Sił Zbrojnych i wojsk itp.) czy nawet posiadanej specjalności. Jest to związane z funkcjonowaniem organizacji hierarchicznej typu wojskowego i w tym znaczeniu można uznać stosunki służbowe za stosunki wewnętrzne. Mają one charakter przejściowy, albowiem są związane z przebiegiem służby. Nie mogą zmienić tego, będące pochodną, późniejsze obywatelskie prawa honorowe, np. prawo do noszenia umundurowania oraz odznak i oznak, prawo posługiwania się stopniem.

Niemniej jednak nominacja rodzi stosunek zależności organizacyjnej od mianującego (powołującego, powierzającego, wyznaczającego, kierującego itp.). Tak rozumiany stosunek służbowy jest pierwotny względem późniejszych zależności służbowych. Jest przy tym stosunkiem trwałym w czasie i ma charakter zewnętrzny, kształtuje bowiem sytuację prawną określonej osoby poza służbą.

Stosunki służbowe dotyczą zatem zarówno sfery wewnętrznej, jak i sfery zewnętrznej.

3. Stosunki służbowe a pojęcia pokrewne

Stosunki służbowe mają z istoty rzeczy charakter zewnętrzny. Stosunki prawne zachodzące między władzą publiczną a jednostką pod względem treści można opisywać za pomocą różnych pojęć oddających pozycję tej jednostki wobec władzy, których najwyższą emanacją są publiczne prawa podmiotowe. Istota stosunków służbowych jest daleka od roszczeniowości. Zasadza się bowiem na względnej dyspozycyjności i szczególnym podporządkowaniu, w tym również co do warunków wykonywania służby z narażeniem życia i zdrowia, ograniczeń powszechnych praw i wolności osobistych czy wymagań psychofizycznych. Nie oznacza to, że funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze zawodowi pozbawieni są uprawnień.

²² E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 66.

Całokształt ich praw i obowiązków obrazuje pojęcie „status służbowy”. Wskazuje ono na pełnię praw i obowiązków bez odnoszenia się do konkretnych stanów faktycznych oraz w rozłączności z uprawnieniami i obowiązkami innych podmiotów, a zwłaszcza kompetencjami organów władzy publicznej²³. W sensie normatywnym „status służbowy” wyraża ogół uprawnień i obowiązków przewidywanych przez prawo dla abstrakcyjnie określonego funkcjonariusza służby mundurowej lub żołnierza zawodowego czy, inaczej, zbiór w całości wypełniony uprawnieniami i obowiązkami, które dla wybranego podmiotu przewiduje prawo. Jest to wyraz wyłącznie normatywnego obowiązującego prawa.

Regulacja prawna w zakresie statusu służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jest zazwyczaj rozproszona, niekiedy w wielu aktach normatywnych, a nie mieści się – jak w przypadku statusu sędziów sądów powszechnych – w jednej jednostce redakcyjnej ustawy.

Niewątpliwie funkcjonariuszom poszczególnych służb mundurowych i żołnierzom zawodowym przyznano odrębne statusy służbowe w zależności od rodzaju formacji.

W sensie ściśle normatywnym pojęcie „stosunek służbowy” w świetle obecnie obowiązującego ustawodawstwa nie może być ujmowane jednoznacznie. Podstawy prawne regulujące stosunki służbowe są zaliczane nie tylko do źródeł prawa administracyjnego, należy brać również pod uwagę zasady wynikające z kodyfikacji prawa pracy. Na tym tle w doktrynie prawniczej już dość dawno dokonano rozróżnienia na stosunki służbowe z mianowania regulowane przez prawo pracy i stosunki służbowe będące przedmiotem prawa administracyjnego²⁴. Wydaje się, że ową typizację należałoby poszerzyć w zakresie stosunków służbowych regulowanych prawem pracy o inne podstawy nawiązania stosunków pracy niż mianowanie, takie w szczególności jak powołanie, a czasami i wybór albo incydentalne formy pozakodeksowe, jak samoistne wyznaczenie na określone stanowisko kierownicze lub powierzenie funkcji piastuna organu, które choć są nazwane szczególnie, to ich istota zasadza się w nominacji i które na co dzień można uznać za przejawy tzw. powołania pozornego, ale w sytuacji kiedy dotyczą osób dotychczas niezatrudnionych, rodzą w swej istocie nowe stosunki pracy. W kręgu zainteresowań muszą pozostawać także tzw. ustrojowe stosunki zatrudnienia, dotyczące kierowniczych stanowisk państwowych obsadzanych w drodze powołania.

Należy wskazać na sytuację dotyczącą powołania niektórych centralnych organów administracji rządowej, stojących na czele niektórych służb mundurowych. O ile zgodnie z art. 5a ust. 4, art. 5b ust. 4, art. 5c ust. 4 i 6, art. 5d ust. 4, art. 5e ust. 6,

²³ Szerzej M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2009/7–8, s. 28 i n.

²⁴ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 137.

art. 6b ust. 4, art. 6c ust. 5, art. 6d ust. 3 ustawy o Policji na stanowiska organów Policji (szefów służb policyjnych) powołuje się oficerów, wyjątkowo aspirantów Policji, o tyle w świetle art. 5 ust. 3 ustawy o Policji dopuszczalne jest powołanie Komendanta Głównego Policji i jego zastępców spośród osób niebędących w ogóle funkcjonariuszami Policji, co w praktyce wydarzyło się w 2007 r. O ile powołanie policjanta na stanowisko organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego albo innego organu Policji nie powoduje ustania lub zawieszenia dotychczasowego stosunku służbowego z mianowania i jednoczesnego nawiązania nowego stosunku z powołania (przez co z perspektywy źródła stosunku powołanie takie ma charakter pozorny i jest związane z powierzaniem określonej funkcji), o tyle powołanie na stanowisko Komendanta Głównego Policji oraz jego zastępców osób niebędących policjantami powoduje nawiązanie nowego stosunku prawnego. Ustawa o Policji nie rozstrzyga, czy taki piastun organu wykonuje przepisane zadania i kompetencje w ramach stosunku służbowego z powołania, czy w ramach stosunku pracy powstałego w drodze powołania, czy też jest to może nawiązane w tej formie tzw. zatrudnienie ustrojowe. Niewątpliwie takie osoby wchodzi w strukturę organizacyjną Policji, ale nie wiadomo, czy są one funkcjonariuszami, pracownikami czy też osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.p.u.p. przepisów ustawy dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy nie stosuje się do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach szczególnych. Jak już stwierdzono, ustawa o Policji nie jest miarodajna. Wydaje się, że miałyby tu zastosowanie przepisy ustawy z 31.07.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁵.

Inny przykład dotyczy Szefa CBA, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, a wobec którego CBA stanowi podległy mu urząd administracji rządowej. Oznacza to, że organ ten jest niejako ponad całą strukturą CBA, a przez to w przypadku powołania funkcjonariusza CBA na jego Szefa powinno ustać jego zatrudnienie służbowe, ewentualnie nastąpić zwolnienie z obowiązku służby w wyniku udzielenia urlopu bezpłatnego. Powołanie zaś osoby spoza CBA na Szefa CBA nie powoduje, że osoba ta staje się funkcjonariuszem. Analogiczna sytuacja dotyczy powołania Szefa ABW i Szefa AW²⁶.

Mogłoby się wydawać, że klamrą spinającą to wszystko pozostaje jednostronna nominacja, która jest *clou* czynności powołania i czynności mianowania. Powierzenie wykonywania imperium czy inwestyturę stanowisk publicznych już tylko historycznie należy wiązać z procesem zatrudnienia. Zatrudnienie nie musi wynikać z tego typu

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1533 ze zm.

²⁶ Por. A. Górnicz-Mulcahy, *Stosunek zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej*, Warszawa 2018, *passim*.

nominacji, tak jak nominacja nie jest jedyną formą włączania określonych osób w wykonywanie przez nich funkcji publicznych.

Pojęcie stosunku służbowego nie obejmuje też swym zakresem przedmiotowym całości służby publicznej, ale tę jej część, która dotyczy zawodowej (profesjonalnej) służby publicznej. Poza zakresem pozostaje więc społeczna służba publiczna, w której sprawowanie funkcji publicznej traktuje się w kategoriach wykonywania obowiązków obywatelskich, choćby tytuł do sprawowania tej funkcji wynikał z jakiejś nominacji. Do zakresu podmiotowego nie należy także ta część korpusu osobowego zawodowej (profesjonalnej) służby publicznej, która jest zatrudniona pracowniczo na podstawie umowy o pracę, z zasady na podstawie wyboru, a nawet na podstawie spółdzielczej umowy o pracę. Organizacje spółdzielcze jako organizacje społeczne mogą wszak wykonywać w formach władczych tzw. zleconą funkcję państwową, a ich organy mogą być powołane z mocy prawa lub na podstawie zawartych porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Nie chodzi tu także o osoby, których stosunek pracy powstał *per facta concludentia* – przez dopuszczenie tych osób do wykonywania funkcji publicznych. Chodzi zatem o regulowane przez prawo pracy stosunki służbowe z mianowania oraz stosunki służbowe z powołania, z rzadka stosunki pracy powstałe na podstawie wyboru. Różnią się one od pozostałych przede wszystkim stopniem podporządkowania pracownika kierownikowi pracodawcy.

W tych kategoriach można też próbować oceniać powołanie Komendanta Głównego Policji i jego zastępców spośród osób niebędących funkcjonariuszami Policji oraz starać się kwalifikować powołanie Szefa CBA, Szefa ABW i Szefa AW, przez co może chodzić o stosunek służbowy z powołania regulowany prawem pracy.

Należy również zauważyć, że aparaty pomocnicze kierowników służb mundurowych mogą stanowić jednostki zmilitaryzowane. Wtedy też dotychczasowy stosunek pracy osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych ulega zawieszeniu z dniem powołania ich do tej służby i jednocześnie powstaje z mocy prawa stosunek służbowy militaryzacji. Co ciekawe, tego typu stosunki służbowe powstają *ex lege*, a nie w drodze nominacji. Niemniej jednak pracownicy „cywilni” objęci tego typu stosunkami służby nie stają się funkcjonariuszami²⁷.

Należy także odnotować, że w świetle obowiązujących przepisów prawa funkcjonariusze służb mundurowych, jak i żołnierze zawodowi, nie mogą przystąpić do wykonywania obowiązków służbowych zanim nie zostanie wydany stosowny indywidualny akt administracyjny, nawet gdy charakter ich obowiązków służbowych nie wymaga nadania im specjalnych uprawnień.

²⁷ Por. M. Karpiuk, *Stosunek służbowy militaryzacji*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2016/36, s. 51 i n.

Akty administracyjne zawiązujące stosunki służbowe mają zatem charakter konstytutywny. Nie można przeto przyjąć, że będą w obiegu prawnym formy konkludentne, wynikające z faktycznego dopuszczenia do wykonywania służby.

4. Konstytutywne elementy stosunku służbowego

Jak zauważono wyżej, stosunki służbowe można charakteryzować za pomocą kategorii stosunku prawnego. W tym zakresie za miarodajną uznano na wstępie definicję uznającą stosunek służbowy za stosunek prawny zachodzący między określonymi podmiotami, którego treść jest regulowana przepisami prawa publicznego, ale również przepisami prawa pracy i w jej zakres wchodzi prawa i obowiązki stron, a przedmiotem stosunku jest zachowanie wymagane od osoby zobowiązanej, odniesione do treści służby. Definicja ta opiera się na klasycznej strukturze stosunku prawnego. Wśród podstawowych części składowych każdego stosunku prawnego wymienia się bowiem podmioty, między którymi stosunek zachodzi, przedmiot stosunku prawnego oraz treść stosunku prawnego.

Z punktu widzenia istoty stosunku służbowego najważniejsza wydaje się jego treść. Jest ona tradycyjnie rozumiana jako wyprowadzane z normy prawnej uprawnienia jednego podmiotu i odpowiadające im obowiązki drugiego podmiotu danego stosunku. Model zachowania wyznaczany stronom stosunku służbowego nie może być jednak opisany za pomocą klasycznych pojęć oddających pozycję jednego podmiotu względem drugiego, np. prawa podmiotowego, co i tak dotyczy przede wszystkim opisu sytuacji uprawnionego, ograniczając w zasadzie opis zachowania strony zobowiązanej do spełnienia roszczenia. Nie da się też opisać tej treści jako obligu. Treść stosunków służbowych jest zatem specyficzna. Szczegółowe regulacje praw i obowiązków są zawarte w aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego. Można też rzec, że sytuacja prawna funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jest kształtowana prawie całkowicie w drodze ustawy i może być zmieniona jednostronnie ustawą dla całej grupy funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, co automatycznie pociąga za sobą zmianę indywidualnych sytuacji poszczególnych funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych.

W jednym aspekcie chodzi o obowiązek wykazywania względnej dyspozycyjności, poddania się szczególnemu podporządkowaniu, wykonywanie służby z narażeniem życia i zdrowia, ograniczenie się w korzystaniu z powszechnych praw i wolności osobistych, spełnienie wymagań psychofizycznych, poddanie się ewentualnej szczególnej odpowiedzialności majątkowej, represji karnej i sankcjom dyscyplinarnym, a w drugim zaś występuje ochrona prawna, prawo do uposażenia i inne uprawnienia (niemniej podobne do ogólnych uprawnień pracowników), a przede wszystkim – wykraczające poza zakres stosunków służbowych – prawo do zaopatrzenia emerytalnego. Nie ma w stosunku służbowym typowej

bezpośredniej ekwiwalencji. Uprawnienia są względem obowiązków przesunięte w czasie²⁸.

Wskazuje to na specyfikę kolejnego elementu, jakim jest swoista jednostronność przedmiotowa stosunków służbowych. Stosunki te dotyczą przewidzianego prawem zachowania funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, dyktowanego agregowanym na tym poziomie interesem publicznym w postaci szeroko rozumianego „dobra służby”, a więc skutecznego i praworządnego wykonywania powierzonych funkcji publicznych. Zachowania te dotyczą jednak zarówno bezpośredniego realizowania czynności służbowych, jak i tworzenia odpowiednich warunków do pełnienia służby przez podwładnych służbowo, podporządkowanych organizacyjnie oraz hierarchicznie równorzędnych w ramach działań zbiorowych i zespołowych, w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa osobistego i grupowego. Zachowania funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych wyznaczające przedmiot stosunków służbowych są zatem dwukierunkowe. Nie mniej ważne pozostają działania związane z organizacją służby swojej i innych. Spoczywa na nich szczególny obowiązek zapobieżenia negatywnym skutkom zarówno w stosunku do obywateli, jak i do pozostających pod komendą funkcjonariuszy czy żołnierzy. W tym ostatnim zakresie następuje pewna transformacja podmiotowa. Podmiot zobowiązany ze stosunku służbowego z racji funkcji, stanowiska czy stopnia lub tytułu bądź specjalności staje się podmiotem uprawnionym wobec podmiotów zobowiązanych z innych stosunków służbowych. Funkcjonariusz danej służby mundurowej czy żołnierz zawodowy występuje zatem w zróżnicowanych rolach służbowych w różnych stosunkach służbowych. Mimo to pozycja stron stosunków służbowych nie może być zatem uznana za równą. Biorąc pod uwagę skalę zależności oraz ową specyfikę, istnieje podstawa do określenia stron stosunku służbowego właśnie jako podmiotu „czynnego” stosunku służbowego oraz podmiotu „biernego” stosunku służbowego. Przewaga podmiotu „czynnego” wynika z podległości, podporządkowania czy innych zależności funkcjonalnych, w których pozostaje podmiot „bierny”²⁹.

Klasycznie rzecz ujmując, stosunki służbowe wyrażają więź prawną zachodzącą między państwem a jednostką na tle wykonywania przez tę ostatnią w imieniu i na rzecz państwa funkcji publicznych. Niemniej, jak wskazywał T. Zieliński, suma powiązań zachodzących w toku pełnienia służby obejmuje w rzeczywistości dwa oddzielne stosunki prawne³⁰. Chodzi tu nie tylko o stosunek między państwem a nominatem jako podmiotem wykonującym określone funkcje publiczne, ale przede wszystkim o stosunek między określoną jednostką organizacyjną jako podmiotem zatrudniającym i osobą świadczącą służbę na podstawie mianowania jako funkcjonariuszem

²⁸ Por. W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 48.

²⁹ Por. P. Szustakiewicz, *Istota stosunku...*, s. 7 i n.

³⁰ T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy*, PiP 1974/6, s. 55.

lub żołnierzem zawodowym. „Czynna” podmiotowość służbowa przysługuje zatem nie państwu, lecz określonej jednostce organizacyjnej. Tylko ją można uznać za podmiot posiadający status strony „czynnej” stosunku służbowego. Od strony „czynnej” stosunku służbowego należy odróżniać szersze pojęcie „podmiot służbowy”, które obejmuje wszystkie kategorie organizacyjne włączone w proces zmian (kształtowania treści) i ustania stosunków służbowych. Niemniej jednak służbodawcą pozostaje państwo jako takie. Jeśli stanąć wszelako na gruncie tego rodzaju monizmu stosunku służbowego, mielibyśmy w rzeczywistości jedynie stosunek służbowy jednostronnie zindywidualizowany. Podobne problemy wynikają z przypisania zdolności do nawiązywania stosunków służbowych całemu wyodrębnionemu systemowi organów państwowych i jednostek organizacyjnych, takiemu jak dana formacja (służba mundurowa) czy siły zbrojne. Wtedy także stosunek służbowy byłby jednostronnie zindywidualizowany.

Warunkiem istnienia pożądanego stosunku dwustronnie zindywidualizowanego jest przypisanie „czynnej” podmiotowości służbowej państwowej jednostce organizacyjnej lub organowi państwowemu.

Inną kwestią jest wykonywanie praw i obowiązków służbodawcy, a więc zdolność do działania w imieniu tej jednostki organizacyjnej jako kierownik albo piastun funkcji organu państwowego.

W obowiązujących przepisach prawa stanowi się o organach właściwych w przedmiocie stosunku służbowego, mając na myśli wyodrębnione organizacyjnie i rzeczowo podmioty kompetencji. Organy są rozumiane przy tym bezosobowo, przez co zmiany na stanowiskach – zmiany piastunów funkcji organów nie mają wpływu na moc dotychczas podjętych czynności służbowych. Zachowują moc także udzielone upoważnienia do załatwiania spraw ze stosunku służbowego wskazanym imiennie w pełnomocnictwie indywidualnym osobom lub określonym w regulaminie organizacyjnym lub innym akcie stanowiskom służbowym. Czynności w sprawach stosunków służbowych nie muszą być wszakże dokonywane wyłącznie przez piastunów funkcji organów właściwych w przedmiocie stosunku służbowego, ale mogą ich dokonywać także osoby upoważnione. Niektóre czynności ze sfery kształtowania stosunków służbowych nie wymagają wcale upoważnienia, są bowiem wynikiem funkcjonowania określonej struktury organizacyjnej jako stanu wewnętrznego zorganizowania w systemie podporządkowania oraz wzajemnych uprawnień i obowiązków organów, funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) i pracowników. Przełożony służbowy może być uprawniony do kierowania przebiegiem służby nie tylko z racji udzielonego mu upoważnienia lub zajmowanego przez niego stanowiska, lecz także na podstawie odrębnego przepisu.

Podmiotem „biernym” stosunku służbowego może być tylko osoba fizyczna spełniająca określone wymagania kwalifikacyjne. Biorąc pod uwagę różnice jakościowe wśród

„służbobiorców”, należy wyróżnić funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych.

5. Cechy charakterystyczne stosunku służbowego

Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych można przedstawić za pomocą pewnego zespołu właściwości dystynktywnych. Można wskazać na następujące cechy charakterystyczne:

- stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych to nie specyficzny rodzaj stosunku pracy, lecz postać stosunku administracyjnego;
- stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jest niepracowniczym stosunkiem zatrudnienia;
- stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych charakteryzuje się nierównorzędnością jego stron;
- stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych powstaje w drodze nominacji;
- podstawą nawiązania stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jest indywidualny akt administracyjny;
- prawa i obowiązki funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych są w sposób szczegółowy określone przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a odrębności w tym zakresie wynikają z charakteru wykonywanej funkcji publicznej, nadto mogą być one zmienione wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa administracyjnego;
- stosunki służbowe wyrażają szczególne obowiązki funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych;
- stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych mają charakter materialnoprawny;
- stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych obejmują swą treścią osobiste prawa i obowiązki;
- stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych wykazują dużą trwałość w czasie, ale zmiana ich treści może być wynikiem obowiązywania przepisów prawa, jak i indywidualnych aktów administracyjnych³¹.

Choć katalog tych cech nie jest wyczerpujący, to składają się one na względnie ścisłe określenie opisowe stosunków służbowych.

³¹ Por. M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 297 i n.

Rozdział II

FUNKCJE PRAWA ZATRUDNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO

1. Uwagi wprowadzające

W nauce prawa pojęcia „cel”, „zadanie”, „rola” i „funkcja prawa” są pojmowane z pewnymi odrębnościami, a często też są stosowane przemienne. Posługiwanie się tymi terminami wiąże się z nieodzownym odwołaniem do określonych założeń aksjologicznych, socjotechnicznych czy też prakseologicznych. Według nauki teorii prawa trzeba rozróżniać wypowiedzi, w których wyznacza się cele, zadania, role, od wypowiedzi, w których wyjaśnia się teoretycznie fakt ustanowienia jakichś instytucji prawnych przez hipotezę, że takie zadania, cele czy role tych instytucji przyjmowane były przez legislatorów¹. W potocznym rozumieniu słowo „cel” jest odnoszone do stanu rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu. Cel jest zatem zamiarem osiągnięcia określonego stanu, postawionym przez dążącego do niego – jest to zamiar owego podmiotu. Może on być określony pozytywnie lub negatywnie, czyli poprzez osiągnięcie określonych efektów bądź poprzez ich uniknięcie.

Z kolei pojęciu „zadanie” jest przyporządkowane pojęcie „cel”. Natomiast „rola” to społeczne oczekiwanie, że pewien stan rzeczy będzie osiągnięty za sprawą kogoś lub czegoś. Innymi słowy, „rola” to wyznaczenie komuś określonego typu działań do spełnienia. W potocznym znaczeniu termin „przypisanie komuś lub czemuś funkcji” oznacza przypisanie oddziaływania określonych skutków, i to nie jednorazowych, przypadkowych, lecz określonych – stałych skutków. Stałość skutków oddziaływania pozwala mówić o funkcjonowaniu kogoś lub czegoś w określonym systemie².

¹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 16–17; o rozumieniu pojęcia funkcji por. też I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 9.

² Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu...*, s. 20–21.

Stwierdzenie, że dany akt spełnia określoną funkcję w systemie prawa, jest operacją intelektualną, w której powołujemy się na związek przyczynowy między zachowaniem danego podmiotu a jego następstwami. Funkcja prawa łączy się z konkretnymi skutkami, które występują w wyniku oddziaływania tego prawa. Jak wskazał J. Wróblewski, funkcje prawa odnoszą się do „bezpośrednich i pośrednich dróg oddziaływania przepisów prawa na życie społeczne”³.

Funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego są pochodną stosunków społecznych, które prawo to reguluje. Zatrudnienie administracyjnoprawne jest jedną z form zatrudnienia o tyle nieswoistą, że regulowaną w dużej mierze przepisami prawa administracyjnego. Zatem formułując funkcje zatrudnienia administracyjnoprawnego, należy mieć na względzie: funkcje prawa pracy – ponieważ chodzi o zatrudnienie, tyle że w specyficznym sektorze: funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, funkcje prawa administracyjnego – gdyż owo zatrudnienie regulowane jest metodą administracyjnoprawną, a także funkcje administracji publicznej – ponieważ pełnienie służby jest jednocześnie wykonywaniem administracji publicznej.

Powiązanie i współzależność prawa pracy z prawem administracyjnym są szczególnie widoczne w obszarze stosunków służbowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Nie budzi wątpliwości ich administracyjnoprawny charakter, na który składa się treść tych stosunków, a przede wszystkim forma prawna ich nawiązania oraz ustania. Stosunki te powstają i ustają poprzez wydanie aktu administracyjnego – władczego, jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, złożonego w konkretnej sytuacji faktycznej, wobec zindywidualizowanego adresata. Okoliczność, że osoba zainteresowana występuje o powołanie do służby, przedstawia swoje oczekiwania w zakresie warunków służby, nie zmienia faktu, że nawiązanie owego stosunku następuje w formie aktu administracyjnego. Również ustanie stosunku służby następuje poprzez wydanie aktu administracyjnego – w przypadku złożenia przez funkcjonariusza oświadczenia o wystąpieniu ze służby bądź z innych przyczyn ustawowo określonych.

Współzależność pomiędzy prawem pracy a administracją publiczną wynika z tego, że wykonywanie administracji publicznej przez podmioty administrujące następuje także za pomocą form i metod nieswoistych dla prawa administracyjnego, właściwych prawu prywatnemu, a więc także prawu pracy.

Prawu administracyjnemu można przypisać wiele funkcji związanych z realizacją różnorodnych skutków. W zależności od przedmiotu regulacji można wyróżnić m.in. funkcje: ochronną, gwarancyjną, sterującą, porządkującą i inne⁴.

³ J. Wróblewski, *O pojmowaniu celu, zadań i roli funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 26.

⁴ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 105.

W nauce prawa pracy wyodrębnia się cztery jego funkcje: ochronną, organizacyjną, wychowawczą i rozdzielczą⁵.

Traktując funkcję obu gałęzi prawa jako swoiste drogowskazy w dekodowaniu funkcji zatrudnienia administracyjnoprawnego oraz mając na uwadze obowiązujące instytucje zatrudnienia publicznoprawnego, wyróżniam następujące funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego: służebną, ochronną, organizacyjną, dyscyplinującą.

2. Funkcja służebna

Funkcję służebną zatrudnienia pojmuję jako konsekwencję realizacji zadań publicznych wytyczonych temu pionowi administracji publicznej przez obowiązujące przepisy prawa. Funkcjonariusze służb mundurowych oraz żołnierze zawodowi stanowią składową administracji publicznej w ujęciu podmiotowym. Zadania i cele owych służb i wojska określają ustawy. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że służby te realizują zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa. Służebność funkcji zatrudnienia jest konsekwencją służebnej funkcji administracji publicznej wobec społeczeństwa i jego potrzeb w pewnych obszarach funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Administracja służb mundurowych i wojska jest administracją szczególną z punktu widzenia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jego integralności terytorialnej. Administrowanie polega na realizacji swoistych działań przez te służby z perspektywy poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz wydolności organizacyjnej państwa w istotnych obszarach jego funkcjonowania. Administracja służb mundurowych ma być korpusem profesjonalnym – co jest postulatem naturalnym i oczywistym w odniesieniu do całego obszaru korpusu urzędniczego, a nie tylko dotyczącym służb mundurowych i wojska. Osiągnięcie satysfakcjonującego stopnia profesjonalizmu jest zdeterminowane zadaniami i kompetencjami tych służb. Spośród innych korpusów aparatu administracyjnego zakres działania służb mundurowych wyróżnia się bowiem dodatkowymi cechami swoistymi – szczególnym rodzajem zadań i kompetencji, które – jak w żadnym innym obszarze działania administracji publicznej – oddziałują na prawa i wolności obywatelskie. Owa specyfika zadań wymaga również szczególnej dyscypliny, hierarchicznego podporządkowania oraz swoistych ograniczeń w sferze zatrudnienia, takich jak prawo do strajku, ograniczenie prawa do dodatkowego zatrudnienia, obowiązków informowania przełożonych o zamiarze wyjazdu poza granice UE. Duża dyspozycyjność funkcjonariusza przejawia się m.in. w zamieszkiwaniu w pobliżu miejsca służby. Z hierarchicznego ukształtowania formacji zmilitaryzowanych wynika podwójna zależność funkcjonariuszy⁶. Zależność służbowa cechuje się tym, że osoba pełniąca

⁵ W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Poznań–Gdańsk–Warszawa 1984, s. 20–24; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Cz. 1. Ogólna, Warszawa–Kraków 1986, s. 37–51; Z. Salwa, *Prawo pracy w PRL w zarysie*, Warszawa 1989, s. 31–35.

⁶ S. Pieprzny, *Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 149.

służbę w formacji zmilitaryzowanej jest podporządkowana swoim przełożonym, którzy wydają rozkazy i polecenia. Funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze zawodowi ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, którą uzasadnia społeczna rola tych formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji. Jednym ze środków zabezpieczenia prawidłowego działania funkcjonariuszy jest właśnie ich odpowiedzialność dyscyplinarna oparta na deontologii każdego z zawodów⁷. Z wykonywaniem służby w ramach formacji zmilitaryzowanych związane są zakazy i ograniczenia występujące w większym zakresie niż w innych stosunkach zatrudnienia. Przepisy określają zakaz przynależności partyjnej, ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności związkowej, ograniczenia w zakresie przynależności do stowarzyszeń, zakazy lub ograniczenia dodatkowej działalności zarobkowej, wymagają większej dyspozycyjności funkcjonariuszy przejawiającej się w możliwości przeniesienia funkcjonariusza w inne miejsce służby.

3. Funkcja ochronna

Funkcję ochroną prawa zatrudnienia definiuję jako zespół gwarancji prawnych zatrudnienia oraz niepogarszania warunków zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych instytucjonalnie. Zatrudnienie administracyjne charakteryzuje się relatywnie dużą stabilnością w porównaniu z formami zatrudnienia przewidzianymi w Kodeksie pracy. Funkcja ochronna jest uznawana za podstawową funkcję prawa pracy – zabezpieczającą interesy pracownika w relacjach i ewentualnych sporach z pracodawcą. W odniesieniu do funkcjonariuszy, według art. 9 Konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej w Genewie 27.06.1978 r., pracownicy publiczni powinni korzystać, tak jak inni pracownicy, z praw obywatelskich i politycznych mających podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowej, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych⁸.

Wśród podstawowych praw pracowniczych wymieniania się prawo do strajku oraz prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. W pragmatykach służbowych wprowadzone są istotne ograniczenia w zakresie realizacji owych uprawnień pracowniczych. Na przykład art. 72 ust. 1 u.SG stanowi, że funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związkach zawodowych, z tym że nie przysługuje im prawo do strajku. Całkowity zakaz zrzeszania się w związkach zawodowych wynika m.in. z art. 140 u.SOP czy art. 47 ust. 3 u.SM. Specyfika zatrudnienia administracyjnoprawnego w służbach uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w sferze powołanych praw pracowniczych.

⁷ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 250–251.

⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78.

Przejawem stabilizacji zatrudnienia w służbach mundurowych i w wojsku jest określony w ustawach katalog przesłanek mogących stanowić podstawę ustania stosunku służby. Przesłanki zwolnienia ze służby dzieli się w ustawach na obligatoryjne i fakultatywne. Formułując niektóre z przesłanek zwolnienia ze służby, prawodawca używa tzw. odesłań, co pozostawia pewną sferę luzu decyzyjnego po stronie organu. Jako przykłady owych odesłań można wskazać: „ważny interes służby”⁹, „interes służby”¹⁰, „ważne potrzeby służby”¹¹. Użycie przez prawodawcę owych odesłań nie jest równoznaczne z przyznaniem organowi pozostającej poza kontrolą swobody. Na straży właściwego zastosowania normy tak skonstruowanej stoją przede wszystkim normy procesowe nakazujące wykazanie okoliczności i przesłanek, które legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju luzu decyzyjnego.

Przejawem funkcji ochronnej jest zagwarantowanie funkcjonariuszowi prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym. Funkcjonariusz, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne, ma zagwarantowane prawo do obrony poprzez możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym, może składać wyjaśnienia, ma także prawo do obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. Obrońcą może być inny funkcjonariusz albo żołnierz, a także adwokat lub radca prawny.

Istotną gwarancją stosunków zatrudnienia jest prawo do sądu. Spory dotyczące stosunku zatrudnienia – jego powstania, ustania, a także innych istotnych jego elementów – są rozstrzygane przez sądy. Również spory, które są wynikiem postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariusza, po zakończeniu wszystkich etapów tego postępowania są rozstrzygane przez sądy administracyjne.

4. Funkcja organizatorska

Na funkcję organizatorską składają się normy określające i organizujące wykonywanie służby. W prawie pracy ową funkcję ujmuje się jako zespół norm zabezpieczających prawidłowy przebieg procesu pracy i sprawne wykonywanie zadań zleconych przez zakład pracy¹². Unormowania dotyczące uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy są zawarte w ustawach, aktach wykonawczych do ustawy, przepisach wewnętrznych¹³, a także w aktach administracyjnych określających warunki zatrudnienia. Przygotowanie funkcjonariuszy do właściwego wykonywania służby wymaga szkoleń i różnego

⁹ Na przykład: art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, art. 45 ust. 2 pkt 5 u.SG, art. 158 ust. 2 u.SOP, art. 60 ust. 2 pkt 5 u.ABW.

¹⁰ Na przykład: art. 411 ust. 2 u.o.O., art. 135n ust. 6 ustawy o Policji, art. 118 ust. 2 pkt 2 u.SW.

¹¹ Na przykład art. 69 ust. 1 u.SW.

¹² W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy...*, s. 22.

¹³ Organizacja wewnętrzna służb jest unormowana w nadanych im statutach, np.: art. 20 u.ABW, art. 11 ust. 1 u.CBA, art. 17 ust. 1 u.SOP.

rodzaju kursów. Szkolenia z uwagi na charakter służby mogą odbywać się w systemie skoszarowanym. Pragmatyki służbowe przewidują różnego rodzaju mniej trwałe formy zatrudnienia, w trakcie których weryfikowane są umiejętności i przydatność do służby. Na przykład ustawa o Policji przewiduje służbę kandydacką czy służbę przygotowawczą. Stosunkowo długie okresy przygotowawcze do pełnienia służby wynikają z jej cech, takich jak zmilitaryzowany charakter oraz hierarchiczne podporządkowanie, a także z charakteru zadań i kompetencji służby – ochrona bezpieczeństwa państwa i obywateli, przyznanie służbom wielu prerogatyw i kompetencji oddziałujących na prawa i wolności obywatelskie, takie jak: prawo do zatrzymania, prawo do przeszukiwania, użycie przymusu bezpośredniego, różne formy inwigilacji.

Przygotowanie do służby w porównaniu z niektórymi innymi zawodami może jawić się jako proces żmudny i stosunkowo kosztowny. Oprócz wysokiego morale i sprawności fizycznej funkcjonariusze muszą częstokroć posiadać rozległą wiedzę z zakresu prawa, zwłaszcza publicznego. Realizowanie obowiązków służbowych dotyka bowiem wielu obszarów życia społecznego regulowanych prawem, a formacje mundurowe posiadają rozmaite kompetencje. Oprócz różnego rodzaju działań faktycznych, takich jak zatrzymanie obywatela, jego przeszukiwanie czy użycie przymusu bezpośredniego, funkcjonariusze z upoważnienia organów wydają różnego rodzaju akty administracyjne dotyczące uprawnień lub obowiązków jednostek.

5. Funkcja dyscyplinująca

Funkcję dyscyplinującą prawa zatrudnienia definiuję jako zespół norm prawnych zabezpieczających właściwe wykonywanie obowiązków służbowych z perspektywy etyki i moralności. Służą temu normy związane z selekcją i naborem do służby oraz utrzymaniem właściwego morale i dyscypliny. Przepisy prawa stawiają dużo większe wymagania kandydatom na funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych niż pracownikom wielu innych grup zawodowych, co jest uzasadnione charakterem służby – państwu i społeczeństwu. Od kandydatów na funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych wymaga się: niekaralności za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe, nieposzlakowanej opinii, posiadania obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, posiadania co najmniej wykształcenia średniego, odpowiednich predyspozycji psychicznych i psychologicznych.

Funkcję dyscyplinującą pełnią przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest jednym z elementów składowych stosunku służbowego. Od strony podmiotowej jest to odpowiedzialność za zachowania, które według przepisów prawa mogą polegać na naruszeniu obowiązków służbowych oraz na uchybieniu godności urzędu, stanowiska czy pełnionej funkcji. Uzasadnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy i żołnierzy jest szczególny charakter tych zawodów. Określone reguły deon-

tologiczne mają służyć przede wszystkim obronie honoru i dobra zawodu. Dlatego też odpowiedzialność dyscyplinarna jest związana także z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej¹⁴. Jest ona dodatkową odpowiedzialnością, niezależną od odpowiedzialności karnej¹⁵. Szczególna rola społeczna służb, a także ich zhierarchizowana struktura wymagają dla ich skutecznego i prawidłowego działania przestrzegania innych, poza normami prawa karnego i prawa o wykroczeniach, przepisów i zasad. Objęcie odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariuszy służb mundurowych uzasadnia się społeczną rolą tych formacji, charakterem powierzonych zadań i kompetencji. Odpowiedzialność służbowa ma służyć również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza że, jak już wspomniano, wiele uprawnień przyznanych tym służbom pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw¹⁶.

¹⁴ Wyrok TK z 27.02.2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001/3.

¹⁵ Wyrok TK z 27.02.2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001/3.

¹⁶ Wyrok TK z 8.10.2002 r., K. 36/00, OTK ZU 2002/5/A, poz. 63.

Rozdział III

STRONY STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

1. Uwagi ogólne

Stosunki służbowe w obrębie administracji mogą przybrać postać zarówno zatrudnienia pracowniczego, jak i niepracowniczego. Zatrudnienie funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych należy zakwalifikować do administracyjnoprawnego zatrudnienia niepracowniczego, które zgodnie z coraz powszechniejszym poglądem stanowi nie tylko domenę prawa administracyjnego, lecz również prawa pracy¹. Analiza tego rodzaju zatrudnienia z uwzględnieniem zarówno perspektywy administracyjnoprawnej, jak i prawnopracowniczej jest konieczna. W stosunkach zatrudnienia funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych), oprócz sfery władczej (charakterystycznej dla prawa publicznego), można dostrzec również sferę zobowiązaniową. Pozostawienie poza polem widzenia pracowniczey lub administracyjnej kwalifikacji tych stosunków zmniejsza wartość poznawczą prezentowanego ujęcia². T. Kuczyński słusznie wskazuje, że: „(...) nauka prawa pracy analizuje instytucję stosunku służbowego przede wszystkim w kategoriach stosunku prawnego prowadzącego do powstania, ukształtowania treści, zmiany i ustania stosunku zatrudnienia i zaspokajającego interesów stron”³. Co istotne, rozwój regulacji dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) świadczy o stopniowym zbliżaniu się tych stosunków do zatrudnienia pracowniczego, co tym bardziej uzasadnia podejmowanie analizy tego zagadnienia z perspektywy prawa pracy.

¹ T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 13.

² T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 13.

³ T. Kuczyński, *Zdolność sądowa jednostek służb zmilitaryzowanych w sprawach stosunków służbowych zakwalifikowanych jako sprawy cywilne w ujęciu procesowym* [w:] *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum w pięćdziesięciolecie pracy naukowej profesora Michała Seweryńskiego*, red. Z. Hajn, D. Skupień, Łódź 2015, s. 559.

W zatrudnieniu funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych (podobnie jak w stosunkach pracy) występują dwie strony: podmiot zatrudniający oraz podmiot zatrudniony. Określenie podmiotu zatrudnionego nie przysparza większych problemów. Znacznie więcej wątpliwości (zarówno doktryny, jak i orzecznictwa) wiąże się z identyfikacją podmiotu zatrudniającego.

2. Podmiot zatrudniający

Żadna z ustaw pragmatycznych nie wprowadza ustawowej definicji podmiotu zatrudniającego funkcjonariusza (żołnierza zawodowego)⁴. Brak takiej regulacji skutkuje występowaniem licznych wątpliwości zarówno w wymiarze materialnym, jak i procesowym (tj. w obszarze identyfikacji podmiotu legitymowanego do występowania w ewentualnym sporze ze stosunku służbowego). Dla określenia podmiotu zatrudniającego w stosunkach służbowych doktryna posługuje się terminem „służbodawca” lub „pracodawca służbowy”⁵, co stanowi wyraźne nawiązanie do zakorzenionego w prawie pracy pojęcia pracodawcy. Przywołane terminy co prawda nie wywodzą się z języka prawnego, jednak ze względu na ich powszechne wykorzystywanie w doktrynie w tym właśnie znaczeniu będą one stosowane w dalszej części niniejszego opracowania.

Pozycja zatrudnionych funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) oraz pracowników jest w wielu aspektach zbliżona. Układ stron pracowniczego i niepracowniczego stosunku zatrudnienia jest jednak istotnie różny. Odmienności funkcjonują zarówno w wymiarze materialnym (brak odpowiednika art. 3 k.p. w pragmatykach służbowych), jak też w wymiarze procesowym (brak odpowiednika art. 460 k.p.c. w pragmatykach).

W obrębie pracowniczego stosunku zatrudnienia przepis art. 3 k.p. definiuje pracodawcę jako jednostkę organizacyjną, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one pracowników. Kodeksowa definicja pracodawcy znajduje swoje odzwierciedlenie również na gruncie procesowym. Zgodnie z art. 460 *in principio* k.p.c. zdolność sądową i procesową – obok osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, ale wyposażonych *ex lege* w zdolność prawną – ma także pracodawca, nawet gdyby nie

⁴ T. Kuczyński, *Niektóre problemy zatrudnienia osób zajmujących stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej* [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Poznań 2009, s. 416.

⁵ E. Mazurczak-Jasińska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 365; J. Stelina, *Strony i nawiązanie stosunków służbowych* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 157.

posiadał osobowości prawnej. Pragmatyki służbowe nie zawierają odpowiednika przepisu art. 3 k.p., a konstrukcja przepisu art. 460 k.p.c. wyraźnie odnosi się wyłącznie do „pracodawcy”. W obu przypadkach jedynie wykładnia rozszerzająca pozwalałaby zatem na stosowanie tych przepisów do stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych). Taki sposób regulacji pozycji zatrudnieniowej pracowników i funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) prowadzi do niespójności natury systemowej na tle oceny zdolności do występowania pracodawcy jako strony pracowniczych stosunków zatrudnienia oraz służbodawcy jako strony niepracowniczych stosunków służbowych⁶. W niektórych przypadkach (mimo identycznej pozycji majątkowej i organizacyjnej) za stronę pracowniczego stosunku zatrudnienia będzie uznawana sama jednostka organizacyjna, a w odniesieniu do administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia możliwość uznania tej jednostki za podmiot zatrudniający będzie negowana. Takie różnicowanie wydaje się nie znajdować uzasadnionych podstaw.

Brak jednoznacznych regulacji ustawowych determinujących, kto jest podmiotem zatrudniającym w danej formacji, przenosi ciężar identyfikacji służbodawcy na doktrynę i orzecznictwo. Jest to bardzo trudne zadanie, zwłaszcza w świetle tego, że pragmatyki służbowe nie posiadają żadnej części ogólnej, która mogłaby pełnić funkcję regulacji podstawowej dla administracyjnoprawnego zatrudnienia służbowego. Brak definicji służbodawcy należy uznać za istotny mankament legislacyjny. Taki stan rzeczy wiąże się bowiem z ryzykiem popełniania błędów. O ile w ujęciu czystko teoretycznym brak definicji służbodawcy nie dyskwalifikuje jeszcze doktrynalnego przyznania tego statusu całej formacji lub konkretnej jednostce wewnętrznej służby, o tyle sprawa wydaje się bardziej skomplikowana w przypadku występowania podmiotu zatrudniającego w ewentualnym sporze przed sądem. Wiele spraw wynikających z administracyjnoprawnych stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy jest kwalifikowanych jako sprawy cywilne w ujęciu procesowym (sprawy z zakresu prawa pracy)⁷. (Podobna kwalifikacja dotyczy niektórych spraw żołnierzy zawodowych⁸). W przypadku rozpoznawania sprawy przez sąd powszechny brak zdolności sądowej (procesowej) skutkuje nieważnością postępowania (art. 379 pkt 2 k.p.c.). Taki stan rzeczy, oprócz samego uwydatnienia problemu identyfikacji służbodawcy, skłania do odrębnej analizy tego zagadnienia w ujęciu materialnym i procesowym.

W ujęciu materialnym identyfikacja służbodawcy, a więc przesądzenie, który podmiot powinien być traktowany jako strona stosunku służbowego, w dużej mierze zależy od optyki wykorzystywanej przy analizie stosunków służbowych przez przedstawicieli doktryny. Przyjęcie perspektywy czysto cywilistycznej skłania do poszukiwa-

⁶ T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 422.

⁷ T. Kuczyński, *Zdolność sądowa jednostek służb zmilitaryzowanych...* [w:] *Przyszłość prawa pracy...*, red. Z. Hajn, D. Skupień, s. 557.

⁸ Przykładowo zgodnie z art. 507 u.o.O.: „Spory dotyczące odpowiedzialności majątkowej żołnierzy rozpoznają sądy pracy oraz sądy pracy i ubezpieczeń społecznych”.

nia służbodawcy z wykorzystaniem kryterium posiadanej zdolności prawnej. Takie spojrzenie wyklucza (z uwagi na brak podmiotowości prawnej) możliwość określenia mianem służbodawcy samych służb lub ich poszczególnych jednostek. Pozwala natomiast uznać, że służbodawcą jest państwo. Taki pogląd był przyjmowany głównie wśród autorów dawniejszych opracowań⁹. Współcześnie pogląd o tym, że państwo jest stroną stosunku służbowego, reprezentuje M. Wieczorek, który identyfikując służbodawcę, dokonuje rozróżnienia podmiotowości państwa na sferę *dominium* oraz *imperium*. W pierwszej z nich, jak zauważa autor, państwo występuje jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, natomiast w obrębie drugiej – jako wykonawca władztwa publicznego. W sferze *imperium* zatrudniony wstępujący do służby zyskuje prawo do wykonywania władztwa i działania w imieniu państwa i to właśnie w tej sferze autor upatruje decydujący argument przemawiający za tym, że to właśnie państwu należy przypisać przymiot strony stosunku służbowego¹⁰. Większość przedstawicieli nowszej literatury słusznie wskazuje jednak, że nie ma wyraźnych podstaw ku temu, żeby właśnie perspektywę cywilistyczną uznać za właściwą dla rozstrzygania problemów teoretycznych z obszaru zatrudnienia administracyjnoprawnego¹¹.

Druga możliwość to przyjęcie optyki administracyjnoprawnej. J. Stelina zauważa, że w przypadku stosunków służbowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych za bardziej adekwatne należy uznać wykorzystywanie konstrukcji właściwych dla prawa publicznego¹². Według tego autora brak konkretnych rozwiązań ustawowych w obszarze identyfikacji służbodawcy nakazuje przyjmowanie w tym obszarze konstrukcji właściwych dla teorii prawa administracyjnego. Według J. Steliny w stosunku służbowym funkcjonariuszy (żołnierzy zawodowych) za podmiot zatrudniający (w ujęciu teoretycznym) mogłyby zostać uznane: 1) jednostka organizacyjna, w której jest pełniona służba, 2) państwo, 3) formacja obejmująca daną służbę. Sam autor opowiedział się za trzecią z wymienionych możliwości, a ma za tym przemawiać wyodrębnienie organizacyjne i kompetencyjne służb w systemie organów i instytucji państwa¹³. Perspektywę administracyjnoprawną wydaje się również reprezentować P. Szustakiewicz, który zauważa, że stosunki służbowe mają dwie strony: funkcjonariuszy albo żołnierzy zawodowych oraz przełożonych¹⁴. Tych drugich autor utożsamia z organami administracji państwowej. P. Szustakiewicz jednocześnie podkreśla, że przepisy ustaw pragmatycznych dokładnie określają podmioty uprawnione do wydawania aktów

⁹ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1961, s. 105.

¹⁰ M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 121, 122.

¹¹ J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 159.

¹² J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 159.

¹³ J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 157 i n.

¹⁴ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 34, 41.