

KRZYSZTOF W. BARAN, JUSTYNA CZERNIAK-SWĘDZIOŁ, ANNA DUBOWIK  
TOMASZ DURAJ, ZBIGNIEW GÓRAL, DANIEL KSIĄŻEK  
ANETA GIEDREWICZ-NIEWIŃSKA, ELIZA MAZURCZAK-JASIŃSKA  
WIESŁAW PERDEUS, ŁUKASZ PISARCZYK, STEFAN PŁĄŻEK  
KRZYSZTOF STEFAŃSKI, JAKUB STELINA, HELENA SZEWCZYK  
ELŻBIETA URA, KRZYSZTOF WALCZAK, MIROŚLAW WŁODARCZYK

# SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM IV

INDYWIDUALNE PRAWO PRACY  
POZAUMOWNE STOSUNKI PRACY

REDAKCJA NAUKOWA

ZBIGNIEW GÓRAL



Wolters Kluwer  
Polska

**Sekretarze tomu**  
**Bolesław M. Ćwiertniak**  
**Monika Nowak**  
**Marcin Wujczyk**

**Autorzy**

**Krzysztof W. Baran**  
(rozdziały: 25, 26 wraz z D. Książkiem)

**Justyna Czerniak-Swędzioł**  
(rozdział 2)

**Anna Dubowik**  
(rozdział 19)

**Tomasz Duraj**  
(rozdział 18)

**Zbigniew Góral**  
(rozdziały: 1, 27)

**Daniel Książek**  
(rozdział 26 wraz z K.W. Baranem)

**Aneta Giedrewicz-Niewińska**  
(rozdziały: 9–11)

**Eliza Mazurczak-Jasińska**  
(rozdziały: 22, 23)

**Wiesław Perdeus**  
(rozdziały: 3, 8)

**Łukasz Pisarczyk**  
(rozdział 20)

**Stefan Płazek**  
(rozdziały: 13, 14)

**Krzysztof Stefański**  
(rozdziały: 16, 17)

**Jakub Stelina**  
(rozdział 24)

**Helena Szewczyk**  
(rozdział 12)

**Elżbieta Ura**  
(rozdział 15)

**Krzysztof Walczak**  
(rozdział 21)

**Mirosław Włodarczyk**  
(rozdziały: 4–7)

KRZYSZTOF W. BARAN, JUSTYNA CZERNIAK-SWĘDZIOŁ, ANNA DUBOWIK  
TOMASZ DURAJ, ZBIGNIEW GÓRAL, DANIEL KSIĄŻEK  
ANETA GIEDREWICZ-NIEWIŃSKA, ELIZA MAZURCZAK-JASIŃSKA  
WIESŁAW PERDEUS, ŁUKASZ PISARCZYK, STEFAN PŁĄŻEK  
KRZYSZTOF STEFAŃSKI, JAKUB STELINA, HELENA SZEWCZYK  
ELŻBIETA URA, KRZYSZTOF WALCZAK, MIROŚLAW WŁODARCZYK

# SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM IV

INDYWIDUALNE PRAWO PRACY  
POZAUMOWNE STOSUNKI PRACY

REDAKCJA NAUKOWA

ZBIGNIEW GÓRAL



Wolters Kluwer  
Polska

Warszawa 2017

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Tadeusz Kuczyński*

Wydawca

*Magdalena Stojek-Siwińska*

Redaktor prowadzący

*Ewa Fonkowicz*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Rybczyńska*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Indeks rzeczowy

*Piotr Sekulski*

*Dominika Zielińska*

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.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-040-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## O AUTORACH

### **Krzysztof W. Baran**

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor i redaktor licznych publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkunastu monografii, komentarzy i podręczników.

### **Justyna Czerniak-Swędzioł**

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; wykładowca na Podyplomowych Studiach Prawa Pracy organizowanych przez Katedrę Prawa Pracy i Polityki Społecznej UJ; koordynator Sekcji Prawa Pracy w Studenckiej Poradni Prawnej UJ; radca prawny w OIRP w Krakowie; autorka licznych publikacji dotyczących m.in. zakazu konkurencji w stosunkach pracy oraz uprawnień rodzicielskich, obejmujących monografię, artykuły naukowe oraz publikacje dydaktyczne.

### **Anna Dubowik**

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autorka i współautorka licznych opracowań naukowych, w tym komentarzy, artykułów i głos; główny przedmiot jej zainteresowań stanowi problematyka pozaumownych stosunków pracy oraz zatrudnienia w sferze publicznej, a także zagadnienia dotyczące kształtowania treści stosunku pracy oraz zbiorowego prawa pracy.

### **Tomasz Duraj**

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik studiów podyplomowych: zarządzanie zasobami ludzkimi z elementami prawa pracy oraz prawo pracy dla pracodawców i kadry kierowniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy; specjalizuje się w problematyce indywidualnego prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej pracowników zajmujących stanowiska kierownicze, prawa urzędniczego oraz spółdzielczego stosunku pracy.

### **Zbigniew Góral**

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego; autor ponad 160 publikacji z zakresu pra-

wa pracy; szczególnym przedmiotem jego zainteresowań badawczych jest problematyka dotycząca zasad prawa pracy, rozwiązywania stosunków pracy, bezrobocia, związków zawodowych oraz prawa urzędniczego.

**Daniel Książek**

Doktor nauk prawnych; pracownik w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny; współnik zarządzający kancelarią prawną specjalizującą się w prawie pracy; prezes zarządu Centrum Prawa Pracy i Stosunków Przemysłowych; członek zespołu pełnomocnika rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego ds. prawnych.

**Aneta Giedrewicz-Niewińska**

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; autorka licznych publikacji naukowych w szczególności z zakresu podstaw nawiązania stosunku pracy, m.in. w samorządzie terytorialnym; przedmiotem jej badań naukowych jest również historia prawa pracy, a także europejskie prawo pracy, w tym zatrudnianie urzędników unijnych oraz uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami ponadnarodowymi.

**Eliza Mazurczak-Jasińska**

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; autorka publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, prawa stosunków służbowych i prawa ubezpieczeń.

**Wiesław Perdeus**

Doktor nauk prawnych; docent w Zakładzie Prawa Pracy Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; prodziekan Wydziału Prawa i Administracji tegoż Uniwersytetu; autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

**Łukasz Pisarczyk**

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

**Stefan Płazek**

Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; równolegle adwokat w Krakowie; autor i współautor około 100 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa pracy i prawa administracyjnego; przedmiotem jego obecnych badań jest zatrudnienie w administracji publicznej.

**Krzysztof Stefański**

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu Łódzkiego; wieloletni kierownik Podyplomowego Studium Prawa Pracy UŁ; obecnie kierownik Podyplomowych Studiów Ochrony Danych Osobowych UŁ; autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy.

### **Jakub Stelina**

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego; kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, dziekan tego Wydziału; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; od września 2016 r. członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy; autor wielu publikacji z zakresu prawa pracy oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

### **Helena Szewczyk**

Doktor habilitowany nauk prawnych; długoletni pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny, ekonomista; autorka około 150 prac naukowych z zakresu polskiego prawa pracy i dziedzin pokrewnych.

### **Elżbieta Ura**

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; autorka ponad 200 publikacji głównie z zakresu prawa administracyjnego: bezpieczeństwa i porządku publicznego, służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz problemów administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego; sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie orzekająca w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; członek Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego przez dwie kadencje od 2002 r.; przewodnicząca Rady Programowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

### **Krzysztof Walczak**

Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; wspólnik i konsultant w firmie prawniczej specjalizującej się w doradztwie z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy; redaktor naczelny miesięcznika Monitor Prawa Pracy; autor około 200 publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy, w szczególności dotyczących rekrutacji, wynagradzania, restrukturyzacji zatrudnienia oraz współpracy pracodawcy ze związkami zawodowymi.

### **Mirosław Włodarczyk**

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego; kierownik Katedry Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej UŁ; kierownik Zakładu Prawa Rynku Pracy w Katedrze Prawa Pracy UŁ; specjalista w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa rynku pracy; autor publikacji naukowych dotyczących źródeł prawa pracy, podmiotów i treści prawa stosunku pracy, zatrudniania młodocianych oraz regulacji prawnych rynku pracy.



# SPIS TREŚCI

|                     |    |
|---------------------|----|
| SŁOWO WSTĘPNE ..... | 17 |
|---------------------|----|

## CZĘŚĆ I

### Zagadnienia ogólne

#### ROZDZIAŁ 1

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Zagadnienia wprowadzające .....                                                                 | 23 |
| 1.1. Wielość podstaw nawiązania stosunku pracy .....                                            | 23 |
| 1.2. Pozaumowne podstawy zatrudnienia a zasada swobodnego<br>nawiązywania stosunków pracy ..... | 33 |

#### ROZDZIAŁ 2

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Źródła regulacji pozaumownych stosunków pracy .....                            | 38 |
| 2.1. Uwagi wstępne .....                                                       | 38 |
| 2.2. Ewolucja źródeł pozaumownych stosunków pracy .....                        | 43 |
| 2.3. Obowiązujące regulacje pozaumownych stosunków pracy .....                 | 51 |
| 2.3.1. Międzynarodowe źródła regulacji pozaumownych stosunków<br>pracy .....   | 51 |
| 2.3.2. Konstytucja jako źródło regulacji pozaumownych stosunków<br>pracy ..... | 56 |
| 2.3.3. Pragmatyki zawodowe jako źródło pozaumownych stosunków<br>pracy .....   | 58 |
| 2.3.3.1. Uwagi wstępne .....                                                   | 58 |
| 2.3.3.2. Pragmatyki służbowe .....                                             | 60 |
| 2.3.3.3. Pragmatyki pracownicze .....                                          | 62 |
| 2.3.4. Ustawy ustrojowe jako źródło pozaumownych stosunków<br>pracy .....      | 67 |
| 2.3.4.1. Uwagi wstępne .....                                                   | 67 |
| 2.3.4.2. Zatrudnienie samorządowe .....                                        | 68 |
| 2.3.4.3. Zatrudnienie w urzędach państwowych .....                             | 71 |
| 2.3.4.4. Zatrudnienie w organach wymiaru sprawiedliwości .....                 | 72 |
| 2.3.5. Akty wykonawcze .....                                                   | 73 |
| 2.3.6. Akty wewnętrzne .....                                                   | 77 |
| 2.3.6.1. Uwagi wstępne .....                                                   | 77 |
| 2.3.6.2. Układy zbiorowe pracy .....                                           | 78 |
| 2.3.6.3. Regulaminy .....                                                      | 80 |
| 2.3.6.4. Statuty .....                                                         | 82 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4. Różnicowanie źródeł regulacji prawnej w zależności od aktu kreującego pozaumowne stosunki pracy ..... | 85 |
| 2.4.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 85 |
| 2.4.2. Mianowanie .....                                                                                    | 87 |
| 2.4.3. Powołanie .....                                                                                     | 89 |
| 2.4.4. Wybór .....                                                                                         | 93 |

## CZĘŚĆ II

### Stosunki pracy z powołania

#### ROZDZIAŁ 3

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Geneza i historia stosunków pracy z powołania .....                                      | 97  |
| 3.1. Wstęp .....                                                                         | 97  |
| 3.2. Geneza stosunków pracy z powołania .....                                            | 97  |
| 3.3. Historia przepisów prawnych dotyczących stosunków pracy z powołania po 1945 r. .... | 110 |

#### ROZDZIAŁ 4

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| Zakres podmiotowy stosunków pracy z powołania ..... | 135 |
|-----------------------------------------------------|-----|

#### ROZDZIAŁ 5

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| Nawiązanie stosunku pracy z powołania .....                        | 145 |
| 5.1. Uwagi wstępne .....                                           | 145 |
| 5.2. Organ właściwy do dokonania powołania .....                   | 146 |
| 5.3. Zgoda osoby powołanej i forma aktu powołania .....            | 147 |
| 5.4. Treść aktu powołania .....                                    | 150 |
| 5.5. Tryb nawiązywania stosunku pracy na podstawie powołania ..... | 152 |

#### ROZDZIAŁ 6

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Zmiany i ustanie stosunku pracy z powołania .....                    | 157 |
| 6.1. Zmiana treści stosunku pracy z powołania .....                  | 157 |
| 6.2. Ustanie stosunku pracy z powołania .....                        | 159 |
| 6.3. Forma i treść aktu odwołania .....                              | 161 |
| 6.4. Uprawnienia pracownika odwołanego w okresie wypowiedzenia ..... | 168 |

#### ROZDZIAŁ 7

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Odrębności statusu prawnego pracowników zatrudnionych na podstawie powołania ..... | 170 |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|

#### ROZDZIAŁ 8

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Charakter prawny powołania i stosunków pracy z powołania ..... | 176 |
|----------------------------------------------------------------|-----|

## CZĘŚĆ III

### Stosunki pracy z wyboru

#### ROZDZIAŁ 9

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| Geneza i historia stosunków pracy z wyboru .....                       | 205 |
| 9.1. Geneza stosunków pracy z wyboru w II Rzeczypospolitej .....       | 205 |
| 9.2. Geneza stosunków pracy z wyboru w prezydiach rad narodowych ..... | 210 |
| 9.3. Geneza stosunków pracy z wyboru w Polsce Ludowej .....            | 215 |

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| 9.4. Ewolucja stosunków pracy z wyboru w latach 1974–1990 ..... | 218 |
| 9.5. Ewolucja stosunków pracy z wyboru w latach 1990–2008 ..... | 221 |

## ROZDZIAŁ 10

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Zakres zastosowania stosunków pracy z wyboru .....                                                             | 225 |
| 10.1. „Obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika” a zakres podmiotowy stosunku pracy z wyboru ..... | 225 |
| 10.2. Zakres podmiotowy stosunku pracy z wyboru w świetle obowiązującego prawa .....                           | 231 |

## ROZDZIAŁ 11

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Nawiązanie stosunku pracy z wyboru .....                                                 | 241 |
| 11.1. Uwagi wstępne .....                                                                | 241 |
| 11.2. Pojęcie wyboru .....                                                               | 242 |
| 11.3. Wybór a mandat pracownika z wyboru .....                                           | 244 |
| 11.4. Wybór a członkostwo w organizacji o charakterze samorządnym i demokratycznym ..... | 246 |
| 11.5. Wybór a czas trwania pełnomocnictwa (kadencja) .....                               | 248 |
| 11.6. Tryb prowadzący do nawiązania stosunku pracy z wyboru .....                        | 249 |
| 11.7. Termin nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru .....                         | 258 |

## ROZDZIAŁ 12

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Zmiana i ustanie stosunku pracy z wyboru .....                                                                            | 262 |
| 12.1. Zmiana treści stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru .....                                    | 262 |
| 12.1.1. Uwagi wprowadzające .....                                                                                         | 262 |
| 12.1.2. Elementy treści stosunku pracy pracowników wybieralnych .....                                                     | 263 |
| 12.1.3. Zmiana warunków pracy i płacy pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru .....                                 | 271 |
| 12.2. Ustanie stosunku pracy z wyboru .....                                                                               | 283 |
| 12.2.1. Uwagi wprowadzające .....                                                                                         | 283 |
| 12.2.2. Mechanizm (tryb i forma) ustania stosunku pracy pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru .....               | 284 |
| 12.2.3. Przyczyny (okoliczności) wygaśnięcia mandatu na przykładzie wybieralnych pracowników samorządowych .....          | 289 |
| 12.2.4. Elementy powszechnej ochrony trwałości zatrudnienia pracowników sprawujących swe funkcje na podstawie wyboru .... | 304 |
| 12.2.5. Urlop bezpłatny dla pracownika zatrudnionego na podstawie wyboru .....                                            | 312 |
| 12.2.6. Uprawnienia przysługujące wybieralnym pracownikom bezprawnie odwołanym ze stanowiska .....                        | 326 |
| 12.2.7. Szczególna ochrona trwałości zatrudnienia pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru .....                     | 333 |

## ROZDZIAŁ 13

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Odrębności statusu prawnego pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru (uprawnienia, obowiązki, odpowiedzialność) ..... | 336 |
| 13.1. Uprawnienia .....                                                                                                    | 336 |
| 13.1.1. Szczególne uprawnienia .....                                                                                       | 336 |

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 13.1.2. Możliwość uzyskania urlopu bezpłatnego .....                                   | 337 |
| 13.1.3. Możliwość powrotu do pracy po urlopie bezpłatnym .....                         | 338 |
| 13.1.4. Szczególne uprawnienia płacowe .....                                           | 340 |
| 13.1.5. Uprawnienia procesowe .....                                                    | 345 |
| 13.2. Obowiązki .....                                                                  | 346 |
| 13.3. Odpowiedzialność pracownika świadczącego pracę na podstawie<br>wyboru .....      | 348 |
| 13.3.1. Odpowiedzialność karna .....                                                   | 348 |
| 13.3.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna .....                                           | 351 |
| 13.3.3. Odpowiedzialność materialna .....                                              | 354 |
| 13.3.4. Odpowiedzialność za powtarzające się naruszanie Konstytucji<br>lub ustaw ..... | 357 |
| 13.3.5. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów antykorupcyjnych ....                 | 359 |
| 13.3.6. Inne formy odpowiedzialności prawnej .....                                     | 360 |

#### ROZDZIAŁ 14

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Charakter prawny stosunków pracy z wyboru .....                                     | 363 |
| 14.1. Uwarunkowania podmiotowe charakteru prawnego stosunku pracy<br>z wyboru ..... | 363 |
| 14.2. Związek stosunku pracy z wyboru z funkcją organizacyjną .....                 | 369 |
| 14.3. Terminowość stosunków pracy z wyboru .....                                    | 379 |
| 14.4. Kwestia wymogów kwalifikacyjnych .....                                        | 381 |
| 14.5. Problemy ustalania stosunków pracy z wyboru .....                             | 384 |
| 14.6. Konkluzje .....                                                               | 388 |

### CZĘŚĆ IV

#### Stosunki pracy z mianowania

#### ROZDZIAŁ 15

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| Geneza i historia stosunków pracy z mianowania ..... | 393 |
| 15.1. Okres przedwojenny .....                       | 393 |
| 15.2. Okres powojenny .....                          | 401 |

#### ROZDZIAŁ 16

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Zakres zastosowania stosunków pracy z mianowania .....                         | 425 |
| 16.1. Zakres i charakter kodeksowej regulacji stosunku pracy z mianowania .... | 425 |
| 16.2. Zakres stosunku pracy z mianowania w ustawach szczególnych .....         | 429 |
| 16.2.1. Zakres stosunku pracy z mianowania w administracji .....               | 430 |
| 16.2.2. Zakres stosunku pracy z mianowania w kontroli państwowej .....         | 432 |
| 16.2.3. Zakres stosunku pracy z mianowania w oświacie i nauce .....            | 433 |
| 16.2.4. Zakres stosunku pracy z mianowania<br>w organach ochrony prawnej ..... | 435 |

#### ROZDZIAŁ 17

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| Rygory selekcyjne w stosunkach pracy z mianowania ..... | 439 |
| 17.1. Charakter rygorów selekcyjnych .....              | 439 |

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 17.2. Rodzaje rygorów selekcyjnych .....                                               | 440 |
| 17.2.1. Rygory dotyczące cech określających sytuację prawną i osobistą kandydata ..... | 440 |
| 17.2.1.1. Obywatelstwo .....                                                           | 440 |
| 17.2.1.2. Korzystanie z praw publicznych .....                                         | 443 |
| 17.2.1.3. Niekarałość .....                                                            | 448 |
| 17.2.1.4. Stan zdrowia .....                                                           | 449 |
| 17.2.2. Rygory dotyczące kwalifikacji zawodowych .....                                 | 451 |
| 17.2.3. Rygory dotyczące kwalifikacji moralnych .....                                  | 452 |

## ROZDZIAŁ 18

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Nawiązanie stosunku pracy z mianowania .....                                                                                                              | 458 |
| 18.1. Uwagi wprowadzające .....                                                                                                                           | 458 |
| 18.2. Pracodawca zatrudniający pracownika mianowanego .....                                                                                               | 460 |
| 18.3. Wymogi i postępowanie kwalifikacyjne (aplikacyjne, egzaminacyjne) warunkujące możliwość zatrudnienia na podstawie stosunku pracy z mianowania ..... | 464 |
| 18.4. Podmioty dokonujące mianowania na określone stanowisko .....                                                                                        | 475 |
| 18.5. Ustawowy obowiązek mianowania na stanowisko .....                                                                                                   | 477 |
| 18.6. Forma i treść aktu mianowania .....                                                                                                                 | 482 |
| 18.7. Skutki prawne aktu mianowania .....                                                                                                                 | 487 |

## ROZDZIAŁ 19

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Zmiana stosunku pracy z mianowania .....                                                                                       | 498 |
| 19.1. Wstęp .....                                                                                                              | 498 |
| 19.2. Historyczne uwarunkowania zmian stosunku pracy z mianowania i ich współczesne reminiscencje .....                        | 501 |
| 19.3. Pojęcie zmiany stosunku pracy .....                                                                                      | 511 |
| 19.4. Zmiana stosunku pracy a uprawnienia kierownicze pracodawcy .....                                                         | 519 |
| 19.5. Dyspozycyjność jako cecha stosunku pracy z mianowania .....                                                              | 525 |
| 19.6. Charakter prawny stosunku pracy z mianowania a sposób dokonywania jego zmian .....                                       | 530 |
| 19.7. Problem stosowania przepisów kodeksu pracy dotyczących zmian treści stosunku pracy w stosunkach pracy z mianowania ..... | 543 |

## ROZDZIAŁ 20

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ustanie stosunku pracy z mianowania .....                                                                                    | 551 |
| 20.1. Uwagi wstępne .....                                                                                                    | 551 |
| 20.2. Przyczyny odrębnych rozwiązań w zakresie ustania stosunków pracy z mianowania .....                                    | 552 |
| 20.3. Prawna konstrukcja ustania stosunku pracy z nominacji .....                                                            | 559 |
| 20.4. Okoliczności powodujące ustanie lub stanowiące przesłanki rozwiązania stosunku pracy z mianowania .....                | 569 |
| 20.5. Forma i tryb rozwiązania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi .....                                               | 582 |
| 20.6. Uprawnienia przysługujące w związku z ustaniem stosunku pracy z mianowania .....                                       | 585 |
| 20.7. Roszczenia przysługujące w razie naruszenia przepisów o wygaśnięciu lub rozwiązaniu stosunków pracy z mianowania ..... | 587 |
| 20.8. Podsumowanie .....                                                                                                     | 589 |

## ROZDZIAŁ 21

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Podstawowe uprawnienia pracownika mianowanego .....                                                         | 591 |
| 21.1. Uwagi wstępne .....                                                                                   | 591 |
| 21.2. Wynagrodzenie zasadnicze .....                                                                        | 600 |
| 21.2.1. Teoretyczne podstawy kształtowania wynagrodzenia<br>zasadniczego .....                              | 601 |
| 21.2.2. Sposoby kształtowania wynagrodzenia zasadniczego<br>w przypadku pracowników mianowanych .....       | 603 |
| 21.3. Dodatki związane ze zwiększeniem obowiązków .....                                                     | 609 |
| 21.4. Wynagradzanie w przypadku niewykonywania pracy .....                                                  | 610 |
| 21.5. Świadczenia motywacyjne, zwiększające efektywność pracy .....                                         | 612 |
| 21.5.1. Premia wynikowa .....                                                                               | 613 |
| 21.5.2. Premia ocenna .....                                                                                 | 614 |
| 21.5.3. Nagrody .....                                                                                       | 617 |
| 21.5.4. Świadczenia stażowe .....                                                                           | 621 |
| 21.5.4.1. Dodatek stażowy .....                                                                             | 623 |
| 21.5.4.2. Nagroda jubileuszowa .....                                                                        | 625 |
| 21.5.4.3. Dodatkowe wynagrodzenie roczne .....                                                              | 626 |
| 21.5.5. Świadczenia funkcyjne .....                                                                         | 626 |
| 21.6. Świadczenia związane z ustaniem stosunku pracy .....                                                  | 628 |
| 21.6.1. Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy w związku<br>z przejściem na emeryturę bądź rentę ..... | 629 |
| 21.6.2. Odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn<br>niedotyczących pracowników .....          | 630 |
| 21.6.3. Inne szczególne przypadki świadczeń dla osób, z którymi ustał<br>stosunek pracy .....               | 631 |
| 21.7. Świadczenia związane z przeniesieniem .....                                                           | 632 |
| 21.8. Urlopy pracownicze .....                                                                              | 633 |
| 21.8.1. Urlop pracowników naukowych .....                                                                   | 634 |
| 21.8.2. Urlop naukowy .....                                                                                 | 635 |
| 21.8.3. Urlopy dla poratowania zdrowia .....                                                                | 635 |
| 21.8.4. Dodatkowy urlop wypoczynkowy .....                                                                  | 636 |
| 21.8.5. Inne dodatkowe zwolnienia okolicznościowe .....                                                     | 637 |
| 21.9. Podsumowanie .....                                                                                    | 638 |

## ROZDZIAŁ 22

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Obowiązki pracownika mianowanego .....                                | 641 |
| 22.1. Pojęcie i podział obowiązków .....                              | 641 |
| 22.2. Obowiązki podstawowe .....                                      | 645 |
| 22.2.1. Obowiązek przestrzegania prawa .....                          | 645 |
| 22.2.2. Obowiązek godnego zachowania się w służbie (i poza nią) ..... | 646 |
| 22.2.3. Obowiązek sumiennego i starannego wykonywania zadań .....     | 648 |
| 22.2.4. Obowiązek przestrzegania tajemnicy .....                      | 650 |
| 22.2.5. Obowiązek wykonywania poleceń .....                           | 652 |
| 22.3. Obowiązki dodatkowe .....                                       | 656 |
| 22.3.1. Obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych .....           | 656 |
| 22.3.2. Obowiązek poddania się okresowemu ocenianiu .....             | 660 |
| 22.3.3. Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym .....      | 663 |

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 22.4. Szczególne zakazy i ograniczenia .....                                                                                                           | 665 |
| 22.4.1. Zakaz przynależności partyjnej oraz wykonywania mandatu<br>posła, senatora, radnego .....                                                      | 665 |
| 22.4.2. Ograniczenia dotyczące działalności związkowej i związane<br>z niepolubownymi metodami rozwiązywania sporów<br>zbiorowych .....                | 667 |
| 22.4.3. Ograniczenia związane z podejmowaniem dodatkowego<br>zatrudnienia (czynności lub zajęć) oraz z prowadzeniem<br>działalności gospodarczej ..... | 669 |
| 22.4.4. Zakaz podległości służbowej .....                                                                                                              | 674 |

## ROZDZIAŁ 23

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Odpowiedzialność pracowników mianowanych .....                                                             | 678 |
| 23.1. Uwagi wstępne .....                                                                                  | 678 |
| 23.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna .....                                                                 | 680 |
| 23.2.1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej .....                                  | 680 |
| 23.2.2. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej .....                                                  | 683 |
| 23.2.3. Kary orzekane w postępowaniu dyscyplinarnym .....                                                  | 688 |
| 23.2.4. Organy postępowania dyscyplinarnego .....                                                          | 691 |
| 23.2.4.1. Rzecznik dyscyplinarny .....                                                                     | 691 |
| 23.2.4.2. Komisje i sądy dyscyplinarne .....                                                               | 693 |
| 23.3. Struktura postępowania w sprawach dyscyplinarnych i przesłanki jego<br>wszczęcia .....               | 696 |
| 23.3.1. Postępowanie wyjaśniające .....                                                                    | 700 |
| 23.3.2. Postępowanie rozpoznawcze .....                                                                    | 702 |
| 23.3.3. Postępowanie odwoławcze .....                                                                      | 702 |
| 23.4. Zasady postępowania dyscyplinarnego .....                                                            | 703 |
| 23.5. Sądowa kontrola orzecznictwa dyscyplinarnego .....                                                   | 707 |
| 23.6. Zatarcie kar dyscyplinarnych .....                                                                   | 708 |
| 23.7. Odpowiedzialność dyscyplinarna za przewinienia mniejszej wagi<br>i odpowiedzialność porządkowa ..... | 709 |

## ROZDZIAŁ 24

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Charakter prawny mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy | 716 |
|---------------------------------------------------------------------|-----|

## ROZDZIAŁ 25

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| Status proceduralny pracowników pozaumownych ..... | 750 |
|----------------------------------------------------|-----|

## ROZDZIAŁ 26

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Status pracowników pozaumownych w zbiorowym prawie pracy ..... | 760 |
|----------------------------------------------------------------|-----|

## ROZDZIAŁ 27

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| Perspektywy pozaumownych stosunków pracy w prawie polskim ..... | 777 |
|-----------------------------------------------------------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| WYKAZ SKRÓTÓW ..... | 791 |
|---------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA ..... | 799 |
|--------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| ORZECZNICTWO ..... | 843 |
|--------------------|-----|

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| INDEKS RZECZOWY ..... | 855 |
|-----------------------|-----|



## SŁOWO WSTĘPNE

Pozaumowne stosunki pracy stanowią zasadniczo integralną część indywidualnego prawa pracy. Pełna ich charakterystyka nie może jednak ograniczać się tylko do tej płaszczyzny. Pozaumowne podstawy zatrudnienia pracowniczego wykazują bowiem odrębności o różnym charakterze. Jakkolwiek podstawowym zadaniem badawczym jest ich konfrontacja z umową o pracę, to jednak nie można zapominać o tych konsekwencjach zatrudnienia pozaumownego, które wykraczają poza indywidualne prawo pracy. Odrębności stosunków pracy z wyboru, powołania i mianowania ujawniają się także, choć w różnym stopniu, w zakresie zbiorowego i procesowego prawa pracy. Jest to zasadniczy motyw tego, aby uczynić je przedmiotem rozważań zawartych w osobnym tomie *Systemu prawa pracy*. Trzeba też podkreślić, że natura pozaumownych podstaw zatrudnienia sprawia, iż nie sposób o nich pisać wyłącznie w ramach części ogólnej indywidualnego prawa pracy, ale również nie mieszczą się w ramach jego części szczególnej. To stanowiło również powód poświęcenia tym zagadnieniom osobnego tomu.

W ostatnim ćwierćwieczu regulacje normatywne dotyczące tego rodzaju zatrudnienia pracowniczego podlegały permanentnym przemianom związanym z nieustannymi reformami struktur administracji publicznej. Ujawniła się też tendencja przenikania pozaumownych podstaw zatrudnienia pracowniczego do sfery gospodarczej. W naszej ocenie uzasadnia to podjęcie przez naukę prawa pracy pogłębionych badań dogmatycznych tej złożonej problematyki. Co więcej, teoretyczna refleksja w tej materii wydaje się nawet swoistym obowiązkiem współczesnego pokolenia specjalistów prawa pracy, zwłaszcza wobec rysujących się na horyzoncie nowych wyzwań związanych z żywiołowo postępującymi procesami legislacyjnymi.

Oddany do rąk Czytelników tom 4 stanowi jeden z istotnych elementów w cyklu wydawniczym *Systemu prawa pracy*. W założeniach ma on się składać z jedenastu tomów:

- 1) *Część ogólna prawa pracy,*
- 2) *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna,*
- 3) *Indywidualne prawo pracy. Część szczególna,*
- 4) *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy,*
- 5) *Zbiorowe prawo pracy,*
- 6) *Procesowe prawo pracy,*
- 7) *Niepracownicze stosunki zatrudnienia,*
- 8) *Prawo rynku pracy,*
- 9) *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy uniwersalne,*
- 10) *Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy europejskie,*
- 11) *Międzynarodowe prywatne prawo pracy.*

Wewnętrzna systematyka tomu IV *Systemu prawa pracy* została oparta na dominujących w doktrynie prawa pracy konwencjonalnych kryteriach przedmiotowo-podmiotowych. Przyjmując klasyczny podział materii badawczej, kierowaliśmy się przede wszystkim dyrektywami uniwersalizmu, komplementarności, sekwencyjności oraz kompatybilności wywodów dogmatycznych. Istnienie trzech pozaumownych podstaw nawiązania stosunku pracy: powołania, wyboru i mianowania narzuciło układ prowadzonych rozważań. Wyodrębnione zostały zatem trzy zasadnicze części tomu, przy czym każda z nich zawiera omówienie zagadnień ważnych z punktu widzenia całościowej charakterystyki poszczególnych podstaw zatrudnienia. Schemat prowadzonych wywodów w każdej części jest podobny, ale nie identyczny. Wiąże to się z różną skalą odstępstw od standardowych rozwiązań prawnych cechujących konstrukcję umownego stosunku pracy. Najdalej idące odstępstwa dotyczą stosunku pracy z mianowania, w związku z tym część im poświęcona ma najbogatszą systematykę wewnętrzną. W odniesieniu do wszystkich podstaw pozaumownego zatrudnienia pracowniczego Autorzy podejmują próbę odpowiedzi na pytanie o ich genezę i historię, zakres zastosowania, tryb nawiązania, zmiany i rozwiązania oraz o odrębności dotyczące praw, obowiązków i odpowiedzialności pracowników. Podsumowaniem jest ukazanie problemów związanych z charakterem prawnym pozaumownych aktów kreujących stosunki pracy oraz samych tych stosunków. Funkcję dopełniającą mają rozdziały o źródłach prawa, statusie proceduralnym pracowników pozaumownych oraz o ich statusie w zbiorowym prawie pracy. W zakończeniu zostały przedstawione ogólne uwagi o perspektywach pozaumownych stosunków pracy w polskim prawie pracy.

Prezentowane dzieło ma charakter syntetyzujący. Zaprezentowane w nim rozważania w swych założeniach zostały oparte na mechanizmach generalizacji cechujących się niekiedy wysokim poziomem ogólności. Zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi wywody zaprezentowa-

ne w tomie IV *Systemu prawa pracy* cechują się przedmiotowo i podmiotowo wielowymiarowością. Podstawowe instytucje pozaumownych stosunków pracy, zwłaszcza akty kreujące te stosunki, zostały w nim przedstawione wielopłaszczyznowo, zgodnie z dyrektywą kompleksowości analizy dogmatycznej. Tego rodzaju ujęcie pozwala na analizę, także w wymiarze metateoretycznym, co niekiedy skutkuje jednak dyfuzją wywodów. Godzi się przy tym zaakcentować, że owa analiza nie jest prowadzona w oderwaniu od obowiązujących *de lege lata* regulacji normatywnych. Rozważania typu *sine ira et studio* dotyczą ważkich problemów praktycznych wyłaniających się we współczesnych pozaumownych stosunkach pracy.

W nauce prawa, co dobitnie dowiodła jej wielowiekowa historia i tradycja, niczego nie rozpoczyna się od początku i nigdy nie wypowiada się ostatniego słowa. Wyraźne są więc w tej książce ślady intelektualnego dziedzictwa minionych pokoleń wybitnych przedstawicieli prawa pracy. W prezentowanym dziele zgodnie z zasadą erudycyjności powołano elementarne i oryginalne opracowania stanowiące fundamenty doktryny prawa pracy, pomijając te, które w ocenie autorów mają charakter odtwórczy lub opisowy. Dlatego prezentowane opracowanie nie może być traktowane jako przewodnik bibliograficzny.

Tom IV *Systemu prawa pracy* jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zgodnie z dyrektywą autonomiczności wyrażone w nim zapatrywania autorów są wyrazem ich indywidualnych poglądów. W sposób samodzielny decydowali oni o przedstawieniu problemów merytorycznych. Autorom, którzy podjęli trud opracowania poszczególnych aspektów pozaumownych stosunków pracy, składamy także tą drogą serdeczne podziękowania. Osobne podziękowania składamy prof. dr. hab. Tadeuszowi Kuczyńskiemu, który sporządził wnikliwą recenzję wydawniczą. Jego uwagi pozwoliły nadać temu tomowi *Systemu prawa pracy* ostateczny, mamy nadzieję, doskonalszy kształt.

W założeniach dzieło to nie jest opracowane wyłącznie na potrzeby doktryny prawa pracy, lecz kierowane jest także do przedstawicieli szeroko pojmowanej praktyki. Żywimy przekonanie, że przedstawione w nim analizy okażą się użyteczne w prowadzeniu racjonalnego dyskursu prawniczego w sprawach zatrudnienia w strukturach szeroko pojmowanej administracji publicznej.

Kraków–Łódź, 1 stycznia 2017 r.

Krzysztof W. Baran  
Zbigniew Góral



CZEŚĆ I  
ZAGADNIENIA OGÓLNE



# ROZDZIAŁ 1 ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Zbigniew Góral

## 1.1. WIELOŚĆ PODSTAW NAWIĄZANIA STOSUNKU PRACY

Tradycyjnym źródłem nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę. Stanowi ona pomost między prawem pracy i prawem cywilnym. Świadczy o tym jej geneza, sięgająca rzymskiej konstrukcji *locatio conductio operarum*, a w czasach nowożytnych – cywilistycznej konstrukcji umowy o najem. Nie jest dziełem przypadku, że nawiązuje do niej pierwsza jej nazwa: umowa o najem pracy. Umowa o pracę najlepiej też wyraża związki aksjologiczne między prawem pracy i prawem cywilnym. Przez długi czas była jedyną podstawą nawiązania stosunku pracy, a w wielu systemach prawa pracy państw obcych tak jest do tej pory. Początkowo również polskie prawo pracy nie odbiegało od tego schematu. Wystarczy tylko wskazać najważniejsze akty prawne stanowiące źródła prawa pracy w tym okresie, które odwoływały się tylko do umowy o pracę jako aktu kreującego stosunki pracy: kodeksu zobowiązań oraz rozporządzeń Prezydenta RP o umowie o pracy pracowników umysłowych oraz o umowie o pracę robotników z 1928 r. Występowanie innej podstawy zatrudnienia oznaczało, że była ona objęta bądź prawem cywilnym, bądź – jak w przypadku mianowania – prawem administracyjnym. Warto jednak zauważyć, że taki stan prawny stopniowo ewoluował, przy czym ujawniły się dwa zasadnicze kierunki owej ewolucji.

Po pierwsze, inaczej zaczęto postrzegać mianowanie jako podstawę zatrudnienia. Ujawniła się zatem tendencja do odchodzenia od tradycyjnego stanowiska, zgodnie z którym mianowanie było wyłącznie aktem kreującym stosunek służbowy przynależny całkowicie do prawa administracyjnego. Charakterystyczne były w tej materii zarówno poczynania legislacyjne, jak i wypowiedzi doktryny, które pojawiły się po II wojnie światowej i były związane z radykalnymi przemianami ustrojowymi (por. szerzej rozdział 15). W tym właśnie okresie z jednej strony wystąpiło zjawisko swoistej erozji niektórych wartości, na jakich opierała się konstrukcja klasycznego stosunku służbowego (w szczególności zasada ich

stałości), a z drugiej strony w coraz większym stopniu w regulacjach ich dotyczących zaczęły występować elementy charakterystyczne dla statusu pracowniczego. Efektem tego było zacieranie się różnic między stosunkami służbowymi i stosunkami pracy. Te pierwsze nabierały coraz bardziej cech charakterystycznych dla tych drugich, nawet jeśli formalnie ciągle były domeną prawa administracyjnego. Przełomowe znaczenie miało pod tym względem uchwalenie w 1974 r. kodeksu pracy, który wprowadził dualizm w charakterze mianowania jako podstawy zatrudnienia. Zachowując *status quo* w niektórych obszarach, gdzie występowało dotąd mianowanie (zwłaszcza w odniesieniu do tzw. służ mundurowych), w wielu innych (przede wszystkim w sferze szeroko rozumianej administracji publicznej) ustawodawca przyjął, że mianowanie staje się jedną z podstaw nawiązania stosunku pracy, tym samym rozciągając na te stosunki przepisy prawa pracy. Do więzi powstającej na podstawie mianowania należało od tej chwili odnosić definicję stosunku pracy określoną w art. 22 k.p. Mianowanie może zatem kreować stosunek pracy, w którym występuje wzajemne zobowiązanie: pracownika do wykonywania pracy określonej rodzajowo w akcie mianowania i pracodawcy do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że przełomowe znaczenie kodeksu pracy polega przede wszystkim na tym, że jednoznacznie dopuszczono w tym akcie możliwość powstawania stosunku pracy poprzez mianowanie.

Włączając ów stosunek w zakres podmiotowy prawa pracy, ustawodawca zachował jednak znaczny stopień jego odrębności w porównaniu do umownego zatrudnienia (por. szerzej rozdziały 17–18). Nie jest w związku z tym dziełem przypadku, że pod względem treściowym stosunki pracy z mianowania w wielu swych elementach ciągle wykazują daleko idące podobieństwa do stosunków służbowych. Daje się temu wyraz w szczególnych regulacjach im poświęconych, zwanych pragmatykami pracowniczymi. Warto zwrócić uwagę, że w kodeksie pracy w zasadzie brak regulacji, które bezpośrednio odnoszą się do stosunków pracy z mianowania. W art. 2 k.p. stanowi się, że mianowanie jest jedną z podstaw zatrudnienia pracowniczego. Następnie, pewne znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotowego stosunków pracy z mianowania ma przepis art. 76 k.p., przy czym ustawodawca posłużył się tu formułą, z której wprost nie wynikają z tego punktu widzenia raczej żadne instruktywne wnioski, skoro ta podstawa nawiązania stosunku pracy wchodzi w grę tylko wtedy, gdy przewidują to odrębne przepisy. Wreszcie, w art. 239 § 3 k.p. dokonuje się wyłączenia możliwości zawierania układów zbiorowych pracy m.in. dla mianowanych pracowników zatrudnionych we wskazanych w tym przepisie jednostkach sfery publicznej.

Wobec braku bezpośredniej regulacji kodeksowej statusu prawnego pracowników mianowanych, znaczenie kodeksu pracy dla kształtowania tego statusu zależy od zakresu i szczegółowości, z jaką regulowane są stosunki pracy z mianowania w przepisach pragmatyk. Ustalając relację między kodeksem a tymi pragmatykami, należy mieć na uwadze regułę *lex specialis derogat legi generali*. Do reguły tej odwołują się wprost niektóre pragmatyki (por. np. art. 9 ust. 1 u.s.c.), a w każdym razie wynika ona z art. 5 k.p., zgodnie z którym jeśli stosunki pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach. Trzeba przyznać, że pragmatyki różnią się nie tylko co do stopnia szczegółowości zawartych w nich unormowań, ale również charakteryzują się znaczną dyferencjacją merytoryczną. Szczególny problem interpretacyjny, jaki występuje na tym tle, wiąże się z oceną milczenia ustawodawcy, czyli pominięcia przez niego określonej materii w akcie pragmatycznym. Jak się wydaje, nie zawsze jest to równoznaczne z uznaniem, że określona sprawa w pragmatyce nie została uregulowana, co uzasadnia odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu pracy. Przyjmuje się, że milczenie ustawodawcy można niekiedy traktować jako sposób wypowiedzi, co stoi na przeszkodzie wyprowadzenia wniosku, że określona sprawa nie została uregulowana<sup>1</sup>. W tym kontekście jedną z bardziej dyskutowanych kwestii jest objęcie pracowników mianowanych ochroną szczególną trwałości stosunku pracy w sytuacji, gdy ochrony tej nie przewidziano w pragmatyce, a przepis kodeksowy, który ją reguluje *expressis verbis*, odnosi się tylko do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Przyznać jednak trzeba, że odróżnienie milczenia ustawodawcy jako sposobu wypowiedzi prawotwórczej od świadomego i celowego pominięcia danej kwestii w pragmatyce, pozwalającego na pomocnicze stosowanie przepisów kodeksu, nie jest proste. W związku z tym nie zawsze jest możliwa racjonalizacja odstępstw czynionych przez ustawodawcę w odniesieniu do mianowania od standardów regulacyjnych dotyczących umowy o pracę.

Mając na uwadze znaczny stopień dyferencjacji pragmatyk pracowniczych przewidujących mianowanie oraz różny sposób regulacji statusu prawnego pracowników mianowanych, można dojść do wniosku, że aktywność ustawodawcy w tej materii nie świadczy o jego dostatecznej konsekwencji regulacyjnej, a raczej wykazuje cechy pewnej dowolności i braku całościowej wizji stosunków pracy z mianowania. O zakresie występowania mianowania jako podstawy zatrudnienia pracowniczego decydują często czynniki pozamerytoryczne, na co wskazuje choćby to, że

<sup>1</sup> Por. E. Mazurczak-Jasińska (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 296 i n.

w kolejnych pragmatykach mianowanie albo się pojawia, albo znika z tendencją występującą w ostatnich latach do zastępowania go jednak umowami o pracę (por. szerzej rozdział 16). Warto w rezultacie zauważyć, że o zakresie występowania tych dwóch podstaw zatrudnienia pracowniczego niekoniecznie decyduje charakter pracy wykonywanej przez pracownika. Ilustrować to mogą przepisy dwóch pragmatyk: ustawy o służbie cywilnej i pragmatyki nauczycieli akademickich. W przypadku pierwszego z tych aktów to samo stanowisko może pełnić zarówno pracownik umowny, jak i mianowany. Mianowanie jest jedynie aktem nadającym status urzędnika, co pociąga za sobą zmiany w sytuacji prawnej bez zmiany rodzaju wykonywanej pracy. W przepisach Prawa o szkolnictwie wyższym mianowanie zachowano jedynie w odniesieniu do profesorów tytularnych, odrywając to od charakteru wykonywanej pracy. O ile zatem w służbie cywilnej mianowanie pełni rolę środka awansu „służbowego”, o tyle w szkolnictwie wyższym ma znaczenie w pewnym sensie „honorowe”, stanowiąc o ukoronowaniu kariery naukowej. Jeszcze bardziej o oderwaniu stosowania umów o pracę i mianowania od rodzaju wykonywanej pracy świadczy w szkolnictwie wyższym to, że w okresie przejściowym o podstawie zatrudnienia nauczycieli akademickich decyduje jedynie moment nawiązania stosunku pracy. Pozostawiono bowiem w mocy stosunki pracy z mianowania już istniejące, natomiast nowo zawierane stosunki (co nie dotyczy wspomnianych profesorów tytularnych) mogą mieć już tylko charakter umowny.

Znaczny stopień dyferencjacji stosunków pracy z mianowania nie przekreśla tego, że w stosunkach tych w różnym nasileniu występują elementy bliskie prawu administracyjnemu. W rezultacie wychodzą one poza sferę czysto zobowiązaniową. Przed z górą 40 laty dał temu wyraz T. Zieliński, zauważając, że powiązania zachodzące w toku pełnienia służby świadczą o występowaniu dwóch oddzielnych stosunków prawnych. Pierwszy z nich łączy państwową jednostkę organizacyjną będącą podmiotem zatrudniającym z osobą, która świadczy pracę na jej rzecz w charakterze pracownika. Drugim jest stosunek pomiędzy państwem a nominatem wykonującym określone funkcje administracyjne<sup>2</sup>. Uchwalenie kodeksu pracy nie zdezaktualizowało tych konstatacji, co znajduje swój wyraz w nazywaniu ich niekiedy „pracowniczymi stosunkami służbowymi”. Różny stopień nasycenia ich elementami administracyjnoprawnymi prowadzi do wyodrębnienia kilku kategorii tych stosunków prawnych. Mając to na uwadze, wyróżnia się stosunki służbowo-pracownicze, stosunki pracowniczo-służbowe oraz stosunki pracownicze z elementami

<sup>2</sup> T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy*, PiP 1974, z. 6, s. 55.

służby<sup>3</sup>. „Służbowe” piętno stosunków pracy z mianowania sprawia, że również na gruncie kodeksu pracy ich przynależność do prawa pracy bywa kwestionowana. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego wręcz twierdzą, że stosunek pracy mianowanych pracowników administracji ma charakter wyłącznie administracyjnoprawny<sup>4</sup>. Pogląd ten nie był obcy również orzecznictwu NSA i dopiero w latach 90. ubiegłego wieku został zmodyfikowany, co znalazło wyraz w zapatrywaniu, że stosunek pracy z mianowania jest „stosunkiem administracyjnym w sferze prawa pracy”<sup>5</sup>. Można zatem stwierdzić, że dyskusja o charakterze prawnym mianowania i stosunku zatrudnienia, jaki z niego wynika, aktualna jest również na gruncie kodeksu pracy i obowiązujących pragmatyk pracowniczych (por. szerzej rozdział 24).

Po drugie, poza mianowaniem, które od czasu uchwalenia kodeksu pracy stało się podstawą zatrudnienia pracowniczego, pojawiły się też kategorie pozaumownych stosunków pracy opartych na aktach wcześniej zupełnie nieznanymi na gruncie prawa pracy. Chodzi o powołanie i wybór. Porównując przesłanki pojawienia się tych źródeł stosunków pracy z mianowaniem, należy dostrzec istotne między nimi różnice. Stosunki pracy z mianowania stanowią przejaw ekspansji prawa pracy na teren zastrzeżony wcześniej dla prawa administracyjnego. Można stwierdzić, że nie oznaczają one wprowadzenia do obrotu nowego bytu prawnego, ale zmieniają jedynie charakter (a co za tym idzie – również przynależność gałęziową) tego, co już wcześniej w tym obrocie funkcjonowało. Inaczej jest w przypadku powołania i wyboru. Stosunki pracy oparte na tych aktach nie były w poprzednich okresach znane jako odrębne od umowy o pracę podstawy zatrudnienia. Z pewnych powodów ustawodawca uznał, że umowa ta nie jest w pełni adekwatna do potrzeb związanych z etatową formułą wykonywania niektórych rodzajów prac, co uzasadnia formułę pozaumowną polegającą na dokonaniu jednostronnego aktu kreującego stosunek pracy.

Choć można dostrzegać genezę stosunków pracy z powołania (por. szerzej rozdział 3) oraz stosunków pracy z wyboru (por. szerzej rozdział 9) już w okresie przedwojennym, to jednak ich formalne wyodrębnienie i praktyczne znaczenie datuje się na lata powojenne. Warto zwrócić uwagę, że ich wykorzystywanie wykracza poza sferę publiczną, jakkolwiek w sferze tej odgrywają też istotną rolę. Jest to zatem kolejna różnica w porównaniu do stosunków pracy z mianowania, których występowanie ogranicza się do szeroko rozumianej administracji publicznej, polegają

<sup>3</sup> T. Kuczyński, *Pojęcie i przedmiot stosunków służbowych* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, red. T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 23 i n.

<sup>4</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1990, s. 113.

<sup>5</sup> OSP 1992, z. 9, poz. 175.

one bowiem na wykonywaniu w charakterze pracownika zadań publicznych, często związanych z pewnym zakresem władztwa, w jakie w następstwie mianowania wyposażany jest nominat. Tymczasem stosunki pracy z powołania i z wyboru są wyodrębniane w oparciu o inne kryterium.

W przypadku powołania kryterium takim jest przede wszystkim rodzaj stanowiska powierzanego pracownikowi powoływanemu (por. szerzej rozdział 4). Zwykle jest to stanowisko kierownicze sprawowane w określonej jednostce organizacyjnej, najczęściej hierarchicznie najwyższe. Mogą to być przy tym jednostki administracji państwowej, ale również inne placówki wykonujące zadania publiczne, a także jednostki prowadzące działalność gospodarczą. Zasadniczym powodem, ze względu na który stosunki pracy z powołania zostały wprowadzone do obrotu regulowanego przepisami prawa pracy, jest uwolnienie podmiotu dokonującego powołania od ograniczeń dotyczących zwalniania pracowników, a więc wynikających z cechujących więź umowną, a w jeszcze większym stopniu stosunki pracy z mianowania, zasad ochrony trwałości zatrudnienia. Wiąże się to zatem ściśle z polityką kadrową prowadzoną w odniesieniu do osób zatrudnianych na stanowiskach kierowniczych, zakładającą, że osoby te spełniają oczekiwania podmiotu powołującego nie tylko w momencie obsadzania stanowiska, ale również w trakcie trwania stosunku pracy. Jakikolwiek przejaw utraty zaufania jest w tej sytuacji wystarczającą przesłanką odwołania ze stanowiska i zakończenia zatrudnienia. Nie jest w związku z tym dziełem przypadku, że powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy weszło do polskiego prawa pracy w okresie minionego ustroju, kiedy to było wyrazem tzw. nomenklatury partyjnej, umożliwiającej całkowite podporządkowanie kadry zarządzającej w jednostkach administracji publicznej i w gospodarce państwowej władzy politycznej. Te „walory” powołania nie straciły na znaczeniu również po zmianie ustrojowej, z tą jednak modyfikacją, że obecnie polityka kadrowa dotycząca obsady stanowisk kierowniczych jest pochodną przede wszystkim funkcji właścicielskich, choć trudno byłoby całkowicie abstrahować od uwarunkowań politycznych związanych z występującym ciągle dążeniem do zatrudniania kierowników, zwłaszcza w jednostkach państwowych, z rekomendacji aktualnej władzy. Jak to pokazuje praktyka, niewiele w tym zakresie zmienia stosowana często konkursowa metoda obsadzania stanowisk.

Biorąc pod uwagę, że podmiot powołujący jest zwykle usytuowany poza jednostką organizacyjną, w której znajduje się obsadzane stanowisko, ustawodawca w sposób szczególny reguluje tryb nawiązywania stosunku pracy z powołania oraz wymagania dotyczące treści samego po-

wołania i jego formy (por. szerzej rozdział 5). Ścisłe powiązanie stosunku pracy ze stanowiskiem, na które pracownik jest powoływany sprawia, że ograniczone są możliwości zmiany jego treści, w szczególności w drodze czynności prawnych (wypowiedzenia zmieniającego i porozumienia zmieniającego). W literaturze i orzecznictwie brak w tym zakresie jednolitego stanowiska, przy czym o ile dopuszcza się tego rodzaju zmianę, to tylko w odniesieniu do innych niż rodzaj wykonywanej pracy warunków zatrudnienia. Najdalej idące odrębności stosunków pracy z powołania dotyczą kwestii dla nich kluczowej, czyli ich ustania. Dochodzi do tego (poza przypadkami wygaśnięcia) na skutek odwołania ze stanowiska, przy czym przepisy o odwołaniu wykazują znaczne odstępstwa od regulacji o ochronie umownego zatrudnienia. Brak gwarancji dla zajmowanego miejsca pracy, będący następstwem reguły, że pracownik może być w każdym czasie odwołany przez organ, który go powołał, pociąga również za sobą konsekwencje w zakresie roszczeń sądowych przysługujących odwołanemu pracownikowi (o zmianie i ustaniu stosunku pracy z powołania por. szerzej rozdział 6). Bez wątplenia z uwagi na przesłanki wprowadzenia do polskiego porządku prawnego powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, główne odrębności statusu pracowników powoływanych odnoszą się do fazy powstania i ustania tych stosunków prawnych. Poza tym zasadniczo stosuje się do nich przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony. Oznacza to, że odstępstwa od standardów umownych są niewielkie w odniesieniu do innych elementów ich statusu, które wynikają zwykle z przepisów pozakodeksowych przewidujących tę podstawę zatrudnienia bądź też są pochodną rodzaju stanowisk obsadzanych w tym trybie (por. szerzej rozdział 7).

Zasadniczym kryterium wyodrębnienia stosunków pracy z wyboru jest ich powiązanie z powierzonym w tym trybie mandatem, na podstawie którego wykonywana jest praca na rzecz określonej organizacji. Wskazując na ich zakres podmiotowy, ustawodawca postąpił w inny sposób niż w przypadku stosunków pracy z mianowania i powołania. Nie odesłał bowiem do odrębnych przepisów, które taką podstawę zatrudnienia przewidują, lecz przyjął, że nawiązanie stosunku pracy na podstawie wyboru następuje wtedy, gdy „z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika”. Wydaje się, że pomimo pozorów odmienności formuła ta nie jest zasadniczo inna od formuły wyznaczenia zakresu podmiotowego stosunków pracy z mianowania i powołania. Trudno byłoby nie zgodzić się z twierdzeniem, że charakter wykonywania pracy przez osobę, której na drodze wyboru powierzono określony mandat, wynika również z przepisów odrębnych, regulujących zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powierzających pewne funkcje

w tym właśnie trybie. Co do zasady są to – podobnie jak w przypadku powołania – funkcje kierownicze. Przyjęcie, że ich wykonywanie odbywa się w ramach stosunku pracy pozwala na rozciągnięcie na osoby wybrane dobrodziejstw związanych ze statusem pracownika, a przede wszystkim ochrony socjalnej, jaka jest tego statusu następstwem. Zakres zastosowania wyboru jako podstawy zatrudnienia pracowniczego jest względnie szeroki (por. szerzej rozdział 10). Występuje on bowiem nie tylko w sferze państwowej, służąc do obsadzania funkcji kierowniczych w różnych instytucjach państwowych, a przede wszystkim w samorządzie terytorialnym, ale również w sferze związanej z funkcjonowaniem różnego rodzaju stowarzyszeń, organizacji społecznych, partii politycznych i związków zawodowych. Nie należy też do rzadkości zapatrywanie o dopuszczalności wyboru jako podstawy zatrudnienia w sferze gospodarczej, a w szczególności w odniesieniu do członków zarządów spółek kapitałowych.

Kolegialny charakter aktu wyboru, w wyniku którego powierzana jest określona funkcja, nie pozostaje bez wpływu na sposób, tryb i inne okoliczności dotyczące nawiązania stosunku pracy (por. szerzej rozdział 11). Wybór jest demokratycznym sposobem wyrażenia woli o powierzeniu mandatu, który ma być realizowany w ramach etatu pracowniczego. Oznacza to, że dla samego aktu wyboru, trybu jego dokonania, wymogów stawianych kandydatom, formy tego aktu istotną rolę odgrywają regulacje usytuowane poza prawem pracy. Często są to regulacje zawarte w statutach organizacji czy w innych przepisach wewnętrznych danej regulacji. Rodzi to istotne pytanie o relacje, jakie zachodzą między aktem wyboru a samym nawiązaniem stosunku pracy. W szczególności chodzi o wyjaśnienie tego, czy termin powierzenia mandatu i termin nawiązania stosunku pracy nie muszą się ze sobą pokrywać. Biorąc pod uwagę, że w akcie mianowania najczęściej określa się jedynie powierzane stanowisko, powstaje pytanie, w jaki sposób ustalane są inne warunki pracowniczego zatrudnienia, a zwłaszcza wynagrodzenie za pracę. Innymi słowy, zasadniczym dylematem staje się rozstrzygnięcie tego, czy do powstania stosunku pracy wystarcza sam akt wyboru, czy też musi być on dopełniony przez dodatkową czynność prawną, w której precyzowane są warunki wykonywania pracy na powierzonym w drodze wyboru stanowisku. Ściśle wiąże się z tym również pytanie o termin powstania stosunku pracy. W tym świetle kodeksowa formuła z art. 73, zgodnie z którą „nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru”, może być i jest odczytywana na różne sposoby.

W sposób dość szczególny przedstawia się kwestia trwałości stosunku pracy z wyboru. Z jednej strony można twierdzić, że przypominają

one pod tym względem stosunki pracy z powołania. Nie znajdują bowiem do nich zastosowania przepisy o ochronie powszechnej, a w dużym stopniu także o ochronie szczególnej, co sprawia, że gwarancje ich trwałości są wątpliwe. Z drugiej jednak strony trudno nie zwrócić uwagi na kategoryczną formułę kodeksową, zgodnie z którą ustają one wyłącznie wraz z wygaśnięciem mandatu. Można byłoby zatem przyjąć, że w czasie trwania mandatu stosunki pracy z wyboru cechuje daleko idąca trwałość. Taka jednak regulacja przenosi ciężar dyskusji o stabilności zatrudnienia pracowniczego, którego źródłem jest wybór na uwarunkowania dotyczące wygaśnięcia mandatu. W przypadku stosunków pracy z wyboru można w rezultacie mówić o ich trwałości relatywnej, a to dlatego, że jest ona pochodną ukształtowania przesłanek wygaśnięcia mandatu. Biorąc pod uwagę, że przesłanką odgrywającą szczególną rolę jest pozbawienie mandatu na skutek odwołania ze stanowiska, wypada skonstatować, że jest to przedmiotem bardzo zróżnicowanej regulacji w przepisach przewidujących wybór jako podstawę pracowniczego zatrudnienia. W niektórych z nich, jak chociażby w tych, które obowiązują w sferze związanej z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, przesłanki odwołania odbiegają od tego, co można nazwać pełną arbitralnością podejmowania decyzji w tej materii. W przypadku stosunku pracy z wyboru wątpliwości dotyczą również tego, czy możliwe jest dokonywanie zmian ich treści w drodze czynności prawnych. Ograniczone są też możliwości występowania na drodze sądowej z roszczeniami przywracającym na stanowisko utracone na skutek wygaśnięcia mandatu (por. szerzej rozdział 12).

Odrębności stosunku pracy z wyboru dotyczą przede wszystkim fazy ich nawiązywania i wygaśnięcia. Tylko na nie wskazuje się w regulacji zamieszczonej w kodeksie pracy. Inne odrębności mają ograniczony charakter i najczęściej wynikają z przepisów regulujących powierzanie danego mandatu oraz – tak jak w przypadku stosunków pracy z powołania – są pochodną kierowniczego charakteru stanowisk obsadzanych w tym trybie (por. szerzej rozdział 13).

Wszystkie pozaumowne podstawy zatrudnienia charakteryzują się pewnym dualizmem więzi prawnych, obok stosunku pracy występuje tu bowiem stosunek organizacyjny. Mamy zatem do czynienia z taką sytuacją, że świadczenie przez pracownika pracy jest jednocześnie wykonywaniem zadań (funkcji) organizacji, ze względu na które została ona ustanowiona. Niesamodzielność stosunku pracy w porównaniu do stosunku organizacyjnego jest szczególnie widoczna wówczas, gdy źródłem zatrudnienia pracowniczego jest akt powołania lub wyboru. Okolicznością komplikującą jest z pewnością zakres występowania tego rodzaju stosunków pracy, a zwłaszcza to, że wykraczają one poza sferę publiczną.

W efekcie nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie o charakter prawny powołania oraz wyboru jako podstaw zatrudnienia pracowniczego, ale również stosunków pracy przez akty te kreowanych.

W przypadku powołania dyskusje na ten temat toczyły się na długo przed uchwaleniem kodeksu pracy, toczą się również obecnie. Z pewnością główną osią, wokół której prowadzony jest spór w doktrynie i judykaturze, jest rodzaj podmiotu dokonującego powołania oraz określenie jego skutków prawnych. Ukształtowany w obowiązujących przepisach zakres prawny stosunków pracy z powołania z pewnością nie pozwala na podtrzymywanie głoszonej niegdyś tezy, że powołanie jest aktem administracyjnym. Stopniowo przewagę zyskiwało zapatrywanie, zgodnie z którym mamy tu do czynienia z aktem prawa pracy (jednostronną czynnością prawną) wywołującym jednak skutki również w innych sferach (np. w prawie cywilnym). Inną sporną kwestią było to, czy powołanie powoduje jedynie powierzenie stanowiska, czy też raczej wywołuje podwójny skutek – poza powierzeniem stanowiska prowadzi również do nawiązania stosunku pracy o zobowiązaniowym charakterze. Teza o podwójnym skutku powołania obecnie zdecydowanie przeważa. Przytoczone zapatrywania odnoszono również do charakteru aktu odwrotnego, czyli odwołania, przy czym w tym przypadku okolicznością komplikującą jest brak tożsamości czasowej stosunku organizacyjnego związanego z wykonywaniem powierzonych funkcji ze stosunkiem pracy, skoro ten ostatni ustaje niekiedy dopiero po upływie okresu wypowiedzenia, a nie w momencie pozbawienia stanowiska na skutek odwołania (por. szerzej rozdział 8).

Ustalenie charakteru prawnego wyboru i powstającego w jego następstwie stosunku pracy wymaga również uwzględnienia wielu uwarunkowań zatrudniania w tym trybie (por. szerzej rozdział 14). Z pewnością są to zmieniające się uwarunkowania podmiotowe. Zakres występowania stosunków pracy podlegał bowiem pewnej ewolucji, która była nieobojętna z punktu widzenia rozważań o ich naturze prawnej. W szczególności dotyczy to wyjścia poza sferę publiczną. Bez wątpienia nie można abstrahować od tego, że czym innym pod względem prawnym jest akt wyboru dokonywany w administracji samorządowej, a czym innym przykładowo w strukturach związków zawodowych bądź – jeśli przystać na taką możliwość – w spółkach kapitałowych, pomimo że we wszystkich przypadkach może prowadzić do nawiązania stosunku pracy. Nie ułatwia formułowania jednoznacznych wypowiedzi także mało precyzyjna formuła kodeksowa, zgodnie z którą dla powstania rozważanego stosunku pracy konieczne jest, aby z wyboru wynikał obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Rozróżnienie, kiedy powierzana na

skutek wyboru funkcja jest realizowana społecznie, a kiedy etatowo, może w związku z tym rodzić wątpliwości, prowadząc do sporów o ustalenie istnienia stosunku pracy z wyboru bądź o ich podważenie. Akcesoryjność stosunku pracy wobec stosunku organizacyjnego znajduje też swoje odzwierciedlenie w polemikach dotyczących właściwości sądów rozstrzygających spory powstałe na ich tle. Do istotnych wniosków prowadzi konstatacja, zgodnie z którą ściśle powiązanie stosunku pracy z mandatem powierzonym w trybie wyboru oznacza, że mamy tu do czynienia zawsze z zatrudnieniem terminowym. W konsekwencji powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksowe o umowach na czas określony, choć ustawodawca – w przeciwieństwie do stosunków pracy z powołania – wyraźnie nie wskazuje, jakie przepisy kodeksu pracy powinny być do stosunków pracy z wyboru stosowane w sprawach nieuregulowanych odrębnie.

Odrębności pozaumownych stosunków pracy w porównaniu do zatrudnienia opartego na umowie o pracę wykraczają poza zakres indywidualnego prawa pracy. Można je dostrzec również w sferze proceduralnej, związanej z rozstrzyganiem sporów ze stosunku pracy (por. szerzej rozdział 25), a także w zakresie zbiorowego prawa pracy (por. szerzej rozdział 26). Nie są to jednak odrębności znaczące, zwłaszcza w odniesieniu do statusu proceduralnego. W istocie dotyczą one drogi odwoławczej od orzeczeń komisji dyscyplinarnych, a więc ograniczają się do stosunków pracy z mianowania. Ponadto szczególnym problemem jest rozgraniczenie między kognicją sądów pracy i sądów administracyjnych. Większe odrębności odnoszą się do zbiorowych stosunków pracy. Poza wyłączeniem zawierania dla niektórych pracowników pozaumownych układów zbiorowych pracy istotne są pewne ograniczenia prawa koalicji oraz restrykcje dotyczące prowadzenia sporów zbiorowych, a zwłaszcza realizacji prawa do strajku.

## 1.2. POZAUMOWNE PODSTAWY ZATRUDNIENIA A ZASADA SWOBODNEGO NAWIĄZYWANIA STOSUNKÓW PRACY

Pomimo tego, że w kodeksie pracy stanowi się, wydawałoby się wyraźnie, iż poza umową o pracę stosunek pracy może mieć też inne źródła, niekiedy kwestionuje się wielość podstaw zatrudnienia pracowniczego. O owej wielości świadczy przede wszystkim treść art. 2 k.p., zgodnie z którym pracownikiem jest osoba zatrudniona nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale również na podstawie powołania, wyboru,

mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Choć nie stanowi się w tym przepisie o nawiązaniu stosunku pracy, lecz o zatrudnieniu, trudno byłoby jednak twierdzić, że powołanie, mianowanie oraz wybór (pomijając w tym miejscu spółdzielczą umowę o pracę, która wykracza poza materię stanowiącą przedmiot tego opracowania) nie są aktami stanowiącymi podstawę nawiązania stosunku pracy. Odmienna intencja ustawodawcy wynika też z innych unormowań kodeksowych. Nie siląc się w tym miejscu do zaprezentowania pełnej argumentacji, warto powołać tytuł rozdziału III działu drugiego kodeksu pracy, a zwłaszcza mieć na uwadze brzmienie przepisów dotyczących poszczególnych pozaumownych podstaw zatrudnienia. Zgodnie zatem z art. 68 k.p., „stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania”. Podobne formuły występują w odniesieniu do wyboru (art. 73 k.p.) i mianowania (art. 76 k.p.). Wielość podstaw zatrudnienia pracowniczego znajduje swoje potwierdzenie również w art. 18 § 1 k.p., według którego „postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy” powinny respektować zasadę uprzywilejowania pracownika. Jednoznacznie z tego wynika, że poza umową o pracę są też inne podstawy nawiązania stosunku pracy. Wydawałoby się, że ten sam wniosek wynika z treści art. 11 k.p., zgodnie z którym nawiązanie stosunku pracy „bez względu na podstawę prawną tego stosunku” wiąże się z wymogiem zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Jak się jednak okazuje, to właśnie ten przepis daje asumpt do prezentowania zapatrywania o umownym charakterze stosunku pracy, niezależnie od aktu, który początkuje jego powstanie.

Jak się podkreśla w literaturze, relacja między art. 11 i art. 2 k.p. nie jest dostatecznie jasna. Niektórzy dochodzą do wniosku, że wymóg zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy jako warunek nawiązania stosunku pracy w istocie przekreśla sensowność podziału na jednostronne i dwustronne czynności, skutkujące powstaniem tego stosunku. Skoro tylko zgodne oświadczenie woli pracownika i pracodawcy może prowadzić do powstania stosunku pracy, to należy przyjąć, że wszystkie wymienione w kodeksie pracy akty kreujące ów stosunek sprowadzają się do zawarcia umowy<sup>6</sup>. Takie redukcjonistyczne wobec podstaw zatrudnienia pracowniczego stanowisko zderza się jednak w oczywisty sposób z brzmieniem przytoczonych wyżej przepisów kodeksu pracy, które w żaden sposób nie pozwalają uzasadnić tezy, że jedynym źródłem stosunku pracy jest umowa o pracę. Podtrzymując jednak zapatrywanie, że

<sup>6</sup> Zagadnienie to było już znane w okresie przedkodeksowym. Niektórzy autorzy już wtedy wyrażali pogląd, że umowa jest podstawą wszelkiego zatrudnienia. W odniesieniu do powołania por. M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1969, s. 196, a w odniesieniu do mianowania por. R. Seler, *Pragmatyki pracownicze a kodeks pracy*, PiZS 1974, nr 12, s. 14.

podstawą każdego stosunku pracy jest dwustronna czynność prawna, broniący jest w związku z tym pogląd, że wymienione w art. 2 k.p. akty inne niż umowa o pracę są umowami „w szerszym (cywilnoprawnym) znaczeniu”, co umożliwia nieidentyfikowanie ich z umowami o pracę, ale zarazem respektowanie treści art. 11 k.p.<sup>7</sup>

Inną próbą obrony stanowiska, że tylko umowa o pracę jest podstawą nawiązania stosunku pracy jest stwierdzenie, że powołanie, wybór i mianowanie są aktami wyłącznie powierzającymi określone stanowisko (funkcję), a dla powstania stosunku pracy konieczne jest ich uzupełnienie przez zawarcie umowy. W rezultacie może to prowadzić do rozerwania tożsamości czasowej powierzenia stanowiska i nawiązania stosunku pracy oraz do odróżniania podmiotu powierzającego stanowisko i zawierającego umowę. Takiemu kierunkowi myślenia sprzyja niekiedy sam ustawodawca. Chodzi tu o niektóre jego sformułowania zamieszczone w aktach pozakodeksowych. Przykładem może być ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>8</sup>, w której stanowi się w art. 8, że np. wobec wójta, a więc pracownika zatrudnianego na podstawie wyboru, czynności z zakresu prawa pracy „związane z nawiązaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy”<sup>9</sup>. Konsekwencją przyjęcia tego rodzaju zapatrywania musiałoby być uznanie, że powołanie, wybór i mianowanie są jedynie aktami poprzedzającymi nawiązanie stosunku pracy, a nie ów stosunek kreującymi.

Wreszcie, prezentowane jest też stanowisko, zgodnie z którym z przepisów kodeksu pracy, a w szczególności z art. 11 i 22 wynika umowna konwencja nawiązania stosunku pracy, można zatem mówić o fikcji pozaumownych stosunków pracy<sup>10</sup>. Konwencja ta dotyczy każdego stosunku pracy, niezależnie od źródła jego powstania. Zgoda stron na jego nawiązanie odnosi się bowiem „w równym stopniu” do umowy o pracę, mianowania wyboru i powołania”. Wprowadzenie przez ustawodawcę tej fikcji służy realizacji zamierzonego przez niego celu, jakim jest dyferencjacja sytuacji prawnej osób wykonujących pracę w szczególnych sek-

<sup>7</sup> J. Wrątny, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 26.

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902.

<sup>9</sup> Jeszcze mocniej wynikało to z wcześniejszej ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 22 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 4 (w pierwotnym brzmieniu) statut określał „organ lub osoby właściwe do nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru, mianowania i powołania”. Znalazło to swoje odbicie w niektórych orzeczeniach NSA (por. zwłaszcza wyrok z dnia 10 marca 1995 r., II SA 1839-IISA 1840/94, Wspólnota 1995, nr 24) oraz w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, w szczególności prawa administracyjnego (por. A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 98).

<sup>10</sup> J. Piątkowski, *Fikcja pozaumownych stosunków pracy (w:) Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. II, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 25 i n.

torach zatrudnienia, bądź też pracę w szczególnych warunkach<sup>11</sup>. W każdym jednak razie stosunek pracy powstaje z woli stron, co zaświadcza o tym, że jego strony połączone są więzią umowną. Zespolenie woli pracownika i pracodawcy w zakresie nawiązania stosunku pracy składa się na jedno spójne zdarzenie skutkujące powstaniem tego stosunku. W rezultacie mianowanie, wybór i powołanie samodzielnie nie kreują stosunku pracy, są wręcz aktami prawnie obojętnymi. Bez zgody pracownika akty te nie funkcjonują jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Prezentując takie zapatrywanie, zauważa się jednak, że brzmienie przepisów kodeksowych o mianowaniu, powołaniu i wyborze niekoniecznie odpowiada umownej konwencji nawiązania stosunku pracy. Ta ostatnia jest raczej wyznaczona regułami wykładni systemowej i ogólnymi zasadami demokratycznych standardów ochronnych niż stosowanym przez ustawodawcę nazewnictwem, które jednak wskazuje na intencję traktowania mianowania, powołania i wyboru za akty kreujące stosunek pracy<sup>12</sup>.

Nie negując trafności wielu przedstawionych wyżej spostrzeżeń, trzeba jednak stwierdzić, że *de lege lata* trudno byłoby odrzucić zapatrywanie o wielości podstaw nawiązania stosunku pracy w polskim porządku prawnym. Redukowanie tych podstaw tylko do tak czy inaczej rozumianej umowy, a więc do dwustronnej czynności prawnej kreującej ten stosunek, zderza się jednak z treścią przepisów kodeksowych dość wyraźnie. Warto zauważyć, że gdyby rzeczywiście umowa była jedyną podstawą zatrudnienia, za zbędny należałoby uznać art. 11 k.p. – wszak jej istotą jest złożenie przez strony zgodnych oświadczeń woli (pomijając w tym miejscu wprowadzony do tego przepisu w 2003 r. wymóg zgody również w odniesieniu do ustalenia warunków pracy i płacy). Jeśli zatem stanowi się o tym, że nawiązanie stosunku pracy bez względu na jego podstawę prawną wymaga zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy, to w przypadku pozaumownych stosunków pracy wyrażana zgoda musi pełnić inną funkcję niż w umowie jako dwustronnej czynności prawnej<sup>13</sup>. Mamy tu bowiem do czynienia z czynnościami jednostronnymi. Zgoda stron nie stanowi więc elementu składowego dokonywanej czynności, nie wchodzi w jej zakres, warunkuje natomiast jej skuteczność. Bez wyrażenia przez pracownika i pracodawcę zgody (biorąc pod uwagę charakter mianowania, powołania i wyboru zwykle chodzi o zgodę pracownika) nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy. Tak

<sup>11</sup> Tamże, s. 28.

<sup>12</sup> Tamże, s. 29.

<sup>13</sup> Por. też Z. Góról, *Stosunki pracy z mianowania z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy (w:) Przemiany prawa pracy – od kodyfikacji do współczesności. Księga Jubileuszowa w siedemdziesięciolecie urodzin Profesor Teresy Liszcz*, red. A. Kosut, W. Perdeus, Studia Iuridica Lublinensia 2015, vol. XXIV/3, s. 355–356.

twierdząc, trzeba jednak zadać pytanie, czy tego rodzaju regulacja przewidująca wielość podstaw zatrudnienia jest przekonująca. Jest to jednak zagadnienie, które należy rozpatrywać nie na płaszczyźnie prawa obowiążującego, lecz jako wniosek *de lege ferenda*. I w tym ujęciu nad zapytowaniami o umownej konwencji nawiązania każdego stosunku pracy do porządku przejść nie można.

## ROZDZIAŁ 2 ŹRÓDŁA REGULACJI POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

Justyna Czerniak-Swędzioł

### 2.1. UWAGI WSTĘPNE

Źródłem powstania stosunku pracy, poza umową o pracę, są: powołanie, mianowanie oraz wybór (art. 2 k.p.). Są to akty formalnie jednostronne, dokonywane przez podmiot zatrudniający bądź przez organ nadzorujący, działający w tym zakresie zamiast podmiotu zatrudniającego. Bez względu na podstawę prawną, stosunek pracy ma jednakową naturę prawną – stosunku zobowiązaniowego prawa pracy, którego konstytutywne cechy zawarte zostały w art. 22 k.p. Między stosunkami pracy opartymi na różnych podstawach występują znaczące różnice, które dotyczą, w szczególności, stopnia podporządkowania, sposobu rozwiązania i zmiany stosunku pracy. Samo określenie „pozaumowne stosunki pracy” wskazuje, że zostały one wyodrębnione w sposób negatywny – jako agregat stosunków nieopartych na umowie o pracę. Stosunki pozaumowne wywołują dwójaki skutek prawny, tzn. zarówno w sferze organizacyjnej poprzez dokonanie obsady stanowiska (piastun określonego stanowiska) oraz w sferze prawa pracy, kreując zobowiązaniowy stosunek pracy na danym stanowisku, czyli przydając piastunowi stanowiska jednocześnie status pracowniczy<sup>1</sup>. To sprawia, że zakres zastosowania pozaumownych stosunków pracy<sup>2</sup> (mianowania, powołania, wyboru) jako podstaw stosunku pracy ograniczony jest w zasadzie do sektora publicznego. Tam z kolei mamy do czynienia przede wszystkim z licznymi ustawami, które

<sup>1</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red., K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 325–326.

<sup>2</sup> Stosunki pracy z powołania, wyboru i mianowania powszechnie traktowane są przez doktrynę prawa pracy oraz orzecznictwo jako tzw. pozaumowne stosunki pracy; por. m.in. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 78 i n.; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, rozdział IX; T. Kuczyński, *Stosunek pracy na podstawie powołania* (w:) Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masterak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 307 i n.; B.M. Ćwiertniak (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 509 i n. oraz powołana tam literatura; J. Piątkowski, *Fikcja pozaumownych stosunków pracy* (w:) *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, t. II, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 25 i n.

pozostają w swoistym rozproszeniu<sup>3</sup>. Obecnie brakuje jednolitej regulacji, która skodyfikowałaby sektor publiczny, obejmując swym zakresem całą służbę państwową, w której w zasadzie każda z wydzielonych struktur posiada własną regulację o charakterze ustawowym. Wprawdzie funkcjonuje już od lat<sup>4</sup>, w języku doktryny i praktyki prawniczej, pojęcie prawa urzędniczego regulującego stosunki zatrudnienia w szeroko pojmowanej służbie publicznej, ale bez skodyfikowanej formy. Przedstawiciele doktryny prawa pracy<sup>5</sup> w większości opowiadają się za wąskim ujęciem prawa urzędniczego i ograniczeniem jego zakresu jedynie do osób zatrudnionych w urzędach administracji i władzy publicznej w ramach stosunku pracy, gdzie wśród aktów prawnych regulujących tą tematykę wymienia się ustawy o służbie cywilnej, o pracownikach samorządowych, o pracownikach urzędów państwowych czy wreszcie ustawę o pracownikach sądów i prokuratury. Należy jednak pamiętać również o tym, że pośród tych wielu ustaw pozakodeksowych (tradycyjnie nazywanych pragmatykami) przeważają akty normatywne cechujące się heterogenicznością norm, regulujące także aspekty proceduralno-ustrojowe. Poza wspomnianymi ustawami w obrocie prawnym występują również akty wykonawcze, akty wewnętrzne oraz inne regulacje składające się na źródło pozaumownych stosunków pracy. Powyższe ukazuje, że w aspekcie systemu źródeł prawa regulacja pozaumownych stosunków pracy oparta jest na różnorodnych podstawach, źródłach zarówno kodeksowych, jak i przede wszystkim pozakodeksowych. Jednak przed przystąpieniem do szczegółowej analizy problemu konieczne jest dokonanie ogólnej charakterystyki ukonstytuowanych rodzajów aktów normatywnych, które stanowić będą źródła prawa dla pozaumownych stosunków pracy. Z uwagi na obszerność tematyki źródeł prawa oraz wielowątkowe zagadnienie dotyczące tematyki źródeł prawa pracy, które szczegółowo omówione i przedstawione zostało już niejednokrotnie przez przedstawicieli

<sup>3</sup> Por. W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania* (w:) *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Z. Salwa, M. Matey, Ossolineum 1987, s. 99 i n. Autor wyraża pogląd, że prawo pracy zawarte w pragmatykach jest najgorszym pod względem legislacyjnym działem polskiego prawa pracy; W. Jaśkiewicz, *Pozaumowne stosunki pracy*, RPEiS 1958, nr 1, s. 3–28.

<sup>4</sup> Zob. Z. Fenichel, *Polskie prawo urzędnicze a prawo pracowników prywatnych* (w:) *Polskie prawo prywatne i procesowe*, Kraków 1936, s. 448 i n.; L. Zieleniewski, *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937; M. Jaroszyński, *Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie*, PiP 1949, z. 4, s. 10 i n.; T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007; A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011; J. Piątkowski, P. Piątkowski, *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa urzędniczego*, Toruń 2009.

<sup>5</sup> *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2013.

doktryny prawa pracy w innych miejscach<sup>6</sup>, na potrzeby niniejszego opracowania problematyka źródeł prawa (w tym źródeł prawa pracy) zostanie jedynie zasygnalizowana.

Współcześnie w powszechnym użyciu pojęcie „źródła prawa” oznacza rodzaje aktów zawierających w swej treści przepisy prawne, które pochodzą od uprawnionych podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Tym rozumieniem źródeł prawa posługuje się Konstytucja RP w rozdziale III, gdzie wyróżnia źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym (art. 87) oraz źródła prawa o charakterze wewnętrznym (art. 93), chociaż mogą powstać wątpliwości, czy podział ten jest na pewno wyczerpujący<sup>7</sup>. Pojęcie „źródło prawa” jest terminem wieloznacznym, pojmowanym różnorodnie przed przedstawicieli nauki prawa<sup>8</sup>. Aktualnie pojęcie „źródła prawa” jest synonimem pojęcia „źródła pochodzenia (powstania) prawa”<sup>9</sup>. W nauce prawa problematyka źródeł pochodzenia prawa ma dwa podstawowe znaczenia, tj. materialne i formalne<sup>10</sup>. W tym drugim znaczeniu – dominującym w teorii prawa i preferowanym również w doktrynie prawa pracy – źródłem prawa są fakty prawotwórcze i zawarta w nich treść<sup>11</sup>. Niejednolitość sposobów ujmowania i rozumienia pojęcia źródła prawa oraz wielość poglądów prezentowanych w tym zakresie przez przedstawicieli różnych gałęzi prawa rodzi konieczność wybrania jednego znaczenia pojęciowego i przyjęcia go na potrzeby niniejszego opracowania. Źródła prawa regulujące pozamumowne stosunki zatrudnienia zostaną zatem omówione poprzez wy-

<sup>6</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 1, Ogólna, Warszawa–Kraków 1986, s. 123 i n.; *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000; L. Florek, *Autonomiczne (pozaustawowe) źródła prawa pracy (w:) Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Cz. Jackowiakowi*, Gdańsk 1999, s. 50; W. Uziak, *Specyficzne źródła prawa pracy*, GSP 2000, t. 6, s. 29 i n.; L. Kaczyński, *Wpływ art. 87 Konstytucji na swoiste źródła prawa pracy (uwagi wstępne)*, PiP 1997, z. 8, s. 64 i n.; E. Chmielek, *Źródła prawa pracy. Zagadnienia hierarchii norm prawnych*, ZNUJ 1980, z. 90, s. 32 i n.; E. Chmielek-Łubińska, *Szczególne właściwości źródeł prawa pracy (zagadnienia wybrane)*, St.Pr.P.1999/2000, t. 5, s. 31; J. Wrątny, *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, PiZS 2002, nr 12, s. 2–6; Ł. Pisarczyk, *Źródła prawa pracy z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy*, Studia Iuridica Lublinensia 2015, vol. XXIV, nr 3, s. 69 i n.

<sup>7</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 124–125.

<sup>8</sup> Zob. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 212 i n.; J. Wróblewski, *Prawoznawstwo jako „źródło prawa”*, PiP 1973, z. 7, s. 3; H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1994, s. 57; J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 109 i n.; Z. Ziębiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 246; A. Jamróz, *Wstęp do nauk prawnych*, Białystok 1997, s. 31–36.

<sup>9</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys...*, s. 122.

<sup>10</sup> Por. E. Ura, *Zagadnienie teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, PiP 1995, z. 10–11, s. 58.

<sup>11</sup> K.W. Baran, *Z problematyki źródeł prawa pracy*, St.Pr.PiPSP. 2010, s. 9 i n.

czerpujące (na ile pozostaje to możliwe) przedstawienie tych aktów normatywnych, które kształtują status pracownika z mianowania, powołania oraz wyboru. Tym samym źródło prawa rozumiane będzie jako akt normatywny zawierający obowiązujące normy, czyli wedle poglądów normatywistycznych.

Pośród źródeł powszechnie obowiązującego prawa art. 87 Konstytucji RP wymienia: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Źródła prawa powszechnie obowiązującego dzielą się przy tym wyraźnie na źródła krajowe i międzynarodowe źródła prawa. Bez wątpienia najważniejszym krajowym źródłem prawa w pozaumownych stosunkach pracy pozostają liczne ustawy. Sytuacja w pozaumownych stosunkach pracy przedstawia się zgoła inaczej, gdyż w tej materii to właśnie ustawy w sposób odmienny od kodeksu pracy regulują status pracowników zatrudnionych w szeroko pojmowanej sferze budżetowej<sup>12</sup>. Zostały one wydane przykładowo dla pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych, służby cywilnej czy nauczycieli. Określa się je mianem pragmatyk pracowniczych i odróżnia od pragmatyk służbowych określających statut prawny osób świadczących pracę w ramach stosunków administracyjno-prawnych (o czym więcej w dalszej części niniejszego rozdziału). Takie zróżnicowanie stosunków zatrudnienia w sferze publicznej na stosunki służbowe i stosunki pracy przedkłada się bezpośrednio na źródła prawa regulujące statut funkcjonariuszy i pracowników państwowych. Stąd też za najbardziej odpowiedni uznać należy taki podział<sup>13</sup>, gdzie pragmatyki pracownicze traktuje się właśnie jako akty regulujące stosunki pracy, zaś pragmatyki służbowe jako ustawy regulujące status prawny funkcjonariuszy służbowych pozostających w stosunkach służbowych, a nie pracy. W związku z tym w przedmiotowym opracowaniu omówione zostaną pragmatyki zawodowe, ale jedynie pragmatyki pracownicze jako źródło pozaumownych podstaw stosunku pracy, zaś zagadnienie pragmatyk służbowych zostanie zasygnalizowane celem kompletnego usystematyzowania problematyki.

Źródłami prawa o charakterze wewnętrznym – zgodnie z art. 93 Konstytucji RP – są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zarządzenia, które wydawane są tylko w oparciu o ustawę, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia mają duże znaczenie regulacyjne w odniesieniu do stosunków służbowych

<sup>12</sup> K.W. Baran, *Zarys systemu prawa pracy*, t. I, *Część ogólna prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 374–375,

<sup>13</sup> T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 185.

i stosunków pracy w sferze publicznej. Problem dotyczyć może jedynie zakwalifikowania do tej grupy zarządzeń wydawanych na podstawie upoważnień ustawowych przez inne niż Prezes Rady Ministrów i ministrowie organy państwa. Czy akt taki będzie mógł być traktowany jako źródło praw i obowiązków dla zatrudnionych w sferze publicznej pracowników oraz funkcjonariuszy? Zdaniem J. Steliny<sup>14</sup> nie ma ku temu przeszkód, szczególnie że niektóre z pragmatyk służbowych wprost nakładają na funkcjonariuszy obowiązek stosowania się do aktów wewnętrznych, takich jak regulaminy, instrukcje czy rozkazy.

Przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału pozostają źródła pozaumownych stosunków pracy, czyli stosunki pracy z elementami o charakterze służbowym, stąd też dalsza analiza problemu nie może pominąć złożonego zagadnienia, jakim są źródła prawa pracy, które nie mają przecież jednolitego charakteru. Obok wymienionych powyżej aktów powszechnie obowiązujących, źródła prawa pracy obejmują także kategorie nieznane innym gałęziom prawa, a mowa tu o specyficznych (swoistych) źródłach prawa pracy zawartych w art. 9 k.p. Należy zwrócić uwagę na to, że akty te mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do niektórych stosunków pracy z elementami służby, a ich klasyfikacja i charakter prawny z perspektywy konstytucyjnego systemu źródeł prawa nie jest przecież taki jednoznaczny. Wskazany art. 9 k.p. wymienia jako źródła prawa pracy: kodeks pracy, przepisy innych ustaw, akty wykonawcze, układy zbiorowe pracy, inne oparte na ustawie porozumienia zbiorowe, regulaminy oraz statuty. Ponadto wskazuje kryterium wyodrębnienia źródła prawa pracy, jakim jest konieczność określenia przez nie „praw i obowiązków pracowników i pracodawców” albo „praw i obowiązków stron stosunku pracy”. Ponieważ wyliczenie źródeł prawa pracy zawarte w art. 9 k.p. nie uwzględnia w pełni konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, a przez to nie ma charakteru wyczerpującego, podjęto próbę stworzenia rzeczywistego katalogu źródeł prawa pracy<sup>15</sup>. Tym samym, biorąc pod uwagę kryterium wyodrębnienia źródeł praw pracy (normowanie chociażby częściowo materii prawa pracy) oraz korzystając z dorobku doktryny tworzącego katalog źródeł prawa pracy (Konstytucja RP – w części normującej materię prawa pracy, prawo unijne bezpośrednio stosowane, nadustawowe umowy międzynarodowe, ustawy, podustawowe umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, uchwały i zarządzenia, układy zbiorowe pracy oraz regulaminy i statuty), można zestawić

<sup>14</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 127–128.

<sup>15</sup> W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP* (w:) *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 17 i n.; tenże, *Europeizacja prawa a źródła polskiego prawa pracy*, PiZS 2006, nr 6, s. 10–11, gdzie Autor dokonuje modyfikacji swoich wcześniejszych poglądów.

i wyróżnić źródła regulacji pozaumownych stosunków pracy, które określają pozycję prawną pracowników zatrudnionych w oparciu o mianowanie, powołanie lub wybór. Będą należały do nich: Konstytucja RP, prawo unijne i umowy międzynarodowe – chociaż ich wpływ na status pracowników pozaumownych jest zdecydowanie ograniczony (o czym więcej w pkt 3.1 oraz 3.2 niniejszego rozdziału), kodeks pracy, ustawy (w tym w szczególności pragmatyki zawodowe oraz ustawy ustrojowe) i wydane na ich podstawie rozporządzenia (akty wykonawcze) oraz akty wewnętrzne (ze szczególnym podkreśleniem roli statutów i regulaminów – pkt 3.6). Do źródeł prawa pracy nie będzie można zaliczyć jednak aktów administracyjnych regulujących status pracowników zatrudnionych w administracji publicznej. Zasadniczym kryterium odróżniającym tego rodzaju akty od aktów normatywnych jest sposób określania adresata<sup>16</sup>. W aktach administracyjnych adresat (lub adresaci, gdyż podmiotów może być wiele) jest sprecyzowany imiennie i konkretnie oznaczony. Mamy w tym przypadku do czynienia z mechanizmem podwójnej konkretności, tj. podmiotowej i przedmiotowej – aktu administracyjnego.

## 2.2. EWOLUCJA ŹRÓDEŁ POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

Na przestrzeni czterdziestoletniego obowiązywania kodeksu pracy w zasadzie sam katalog pozaumownych podstaw zatrudnienia nie uległ zmianie, a z kolei przepisy regulujące to zagadnienie zmieniały się w zdecydowanie niewielkim stopniu. Nie znaczy to jednak, że konstrukcja prawna tych podstaw, a przede wszystkim opartych na nich stosunków pracy, nie ulegała żadnym modyfikacjom, wręcz przeciwnie. Stabilność regulacji kodeksowych zawdzięczamy temu, że od samego początku były one pomyślane jedynie jako rozwiązanie blankietowe<sup>17</sup>. Pozaumowne podstawy stosunku pracy są głównie regulowane w przepisach odrębnych, które podlegały bardzo poważnym zmianom, zwłaszcza po 1989 r. Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie wówczas nastąpiły, w znacznej mierze zdeaktualizowały niektóre z podstaw zatrudnienia (np. spółdzielczą umowę o pracę), a pozostałe mocno ograniczyły. Największą ewolucję przeszło mianowanie, którego geneza sięga prawa publicznego. W konsekwencji obecnie mianowanie (pracownicze) występuje w niewielkim zakresie jedynie w trzech obszarach: służbie cywilnej, szkolnic-

<sup>16</sup> K.W. Baran, *Z problematyki...*, s. 15.

<sup>17</sup> J. Stelina, *Podstawy stosunku pracy (w:) 40 lat Kodeksu pracy*, red. Z. Góról, M.A. Mielczarek, Warszawa 2015, s. 91 i n.

twie i nauce oraz w wymiarze sprawiedliwości. W przypadku wyboru jako podstawy zatrudnienia jego realne znaczenie zawężono praktycznie do sfery samorządowej, gdzie jest on wykorzystywany w odniesieniu do zatrudniania osób pełniących funkcje organów administracji (i ich zastępców), a więc relatywnie niewielkiej grupy osób. Nieco większy zasięg, choć i tak mniejszy w porównaniu ze stanem sprzed transformacji, dotyczy powołania. Aż do 1996 r. było ono formą właściwą głównie dla obsady stanowisk kierowniczych w zakładach pracy. Nowela z 1996 r. zmieniła ten stan rzeczy, ograniczając zakres tej podstawy zatrudnienia do przypadków przewidzianych w przepisach odrębnych. W ten sposób *de lege lata* powołanie jest wykorzystywane jedynie w odniesieniu do stanowisk kierowniczych w jednostkach sektora publicznego<sup>18</sup>. Ewolucja źródeł podstaw zatrudnienia pozaumownego przedstawiona zostanie w niniejszym opracowaniu jedynie w zarysie, podzielonym odpowiednio na cztery przedziały czasowe, rozpoczynając od okresu międzywojennego, następnie okres II wojny światowej po 1945 r., lata 50. do czasu uchwalenia kodeksu pracy (1974 r.), na aktualnych regulacjach kończąc.

Nowoczesny samorząd terytorialny na ziemiach polskich został wprowadzony przez państwa zaborcze już w drugiej połowie XIX w. W pierwszych latach okresu międzywojennego przepisy regulujące status prawny osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym charakteryzowały się dużą różnorodnością. W każdym z trzech byłych zaborów istniały odrębne rozwiązania prawne dotyczące statusu prawnego osób pełniących funkcje wykonawcze z wyboru w samorządzie terytorialnym<sup>19</sup>. Stopniowo następowało ujednolicanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu na podstawie aktów ustawodawczych z przełomu 1918–1919, które wprowadzały demokratyczny samorząd szczebla gminnego i powiatowego opierający się na silnej pozycji organów uchwałodawczych rad miejskich i gminnych oraz sejmików powiatowych<sup>20</sup>. Niemniej jednak istniejąca wówczas różnorodność przepisów regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie sprzyjała jego rozwojowi i już od początku lat 20. przedstawiano postulaty dotyczące ustroju przyszłego samorządu. Generatorem dla tych zmian była konstytucja marcowa RP z dnia 17 marca 1921 r., która ustrój państwa opierała na zasadzie szeregowego samorządu terytorialnego. Rezultatem zmian nad unifikacją samorządu terytorialnego było uchwalenie w lutym 1924 r. przez ówczesny rząd i wniesienie do Sejmu wielu projektów ustaw samorządowych:

<sup>18</sup> Tamże, s. 95.

<sup>19</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, s. 24 i n.

<sup>20</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 79 i n.

o gminie miejskiej i gminie wiejskiej, o powiatowych związkach komunalnych oraz ordynacji wyborczych do tych ustaw. Powyższe projekty nie zostały jednak nigdy zrealizowane, a dopiero uchwalona w dniu 23 marca 1933 r. ustawa scaleniowa<sup>21</sup> wprowadziła i ujednoliciła na terenie prawie całego kraju dwustopniowy samorząd terytorialny. Unormowaniom ustawy scaleniowej podlegali urzędnicy samorządowi, w tym pełniący funkcje wykonawcze z wyboru. Spod przepisów ustawy scaleniowej wyłączone było m.st. Warszawa, którego samorząd działał na podstawie przepisów z początków Polski Odrodzonej. W okresie międzywojennym swój początek bierze również historia polskiej służby cywilnej, a mianowicie od ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>22</sup>, która obejmowała swym zakresem podmiotowym, co do zasady, funkcjonariuszy administracji rządowej zatrudnionych w różnych działach zarządu państwowego. Ustawa ta miała pomocnicze zastosowanie również do pozostałych funkcjonariuszy państwowych, pomimo że posiadali oni własne pragmatyki. Siłą rzeczy, podobnie jak regulacje ustawodawstwa szczebla samorządowego, oparta była na wzorcach państw zaborczych (w tym przypadku pruskim i austriackim), co oznaczało nadanie urzędnikom statusu publicznoprawnego ze wszystkimi cechami charakteryzującymi ten status w obcych systemach prawnych<sup>23</sup>. Podstawą włączenia do ówczesnej służby cywilnej było mianowanie, gdzie wyraźnie zaznaczała się nadrzędność władzy służbowej wobec funkcjonariusza. Szczegółowa analiza aktów prawnych tamtego okresu wykazuje, że początków stosowania powołania jako źródła powstania stosunku pracy należy poszukiwać również w okresie międzywojennym. Powołanie na stanowisko pojawia się w statucie przedsiębiorstwa państwowego Polskich Lasów Państwowych, który stanowił załącznik do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”<sup>24</sup>.

II wojna światowa zniszczyła struktury przedwojennego samorządu terytorialnego, ale na ustawodawstwie przedwojennym oparto w dużym stopniu dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>25</sup>. Do odtworzonych w 1944 r. przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano istotny element no-

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.

<sup>23</sup> Z. Góral (w.): *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 25 i n.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 56, poz. 570.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 74.

wego systemu przejęty ze Związku Radzieckiego, mianowicie rady narodowe. I tak, ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>26</sup> stworzyła instytucję rad narodowych, które były tymczasowymi organami ustawodawczymi i samorządowymi. Na wzór radziecki rady miały działać na zasadzie jednolitości władzy, nie przewidywano istnienia innych organów terenowych. Manifest PKWN wprowadzał jednak pewną zmianę w odniesieniu do rad, gdyż obok terenowych rad narodowych (wojewódzkich, powiatowych i gminnych) przewidywał „upęłnomocnionych przedstawicieli Krajowej Rady Narodowej”<sup>27</sup>. Doprowadziło to, dekretem PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r.<sup>28</sup> o trybie powołania władz administracji ogólnej pierwszej i drugiej instancji, do przywrócenia urzędu wojewodów i starostów jako organów rządowej administracji ogólnej, a z kolei dekret z dnia 23 listopada 1944 r.<sup>29</sup> reaktywował samorząd terytorialny, który w dużej części oparty został na przepisach prawnych przyjętych z II RP<sup>30</sup>. W latach 1949–1950 rozpoczął się proces całkowitej recepcji ustrojowych wzorców radzieckich, co doprowadziło do przejścia modelu rad. Ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>31</sup> zlikwidowano samorząd terytorialny w Polsce, a osoby zatrudnione dotąd w organach wykonawczych samorządu terytorialnego znalazły zatrudnienie w prezydiach rad narodowych<sup>32</sup> jako organów wykonawczo-zarządzających. Status prawny członków prezydiów rad narodowych nie był jednoznacznie uregulowany<sup>33</sup>. W okresie powojennym znaczenie ustawy o służbie cywilnej stale słabło, choć formalnie obowiązywała ona aż do czasu uchylenia jej przez przepisy wprowadzające kodeks pracy<sup>34</sup>.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 22 z późn. zm.

<sup>27</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 85.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 2, poz. 8 z późn. zm.

<sup>29</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74).

<sup>30</sup> Zob. Cz. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1972, s. 22–27; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.

<sup>32</sup> Z. Góról, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 18.

<sup>33</sup> Obowiązywały wówczas: uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. – instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M.P. Nr 57, poz. 654), uchwała nr 446 Prezydium Rządu z dnia 7 lipca 1954 r. w sprawie zwolnień od pracy zawodowej pracowników urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych powołanych do pełnienia niektórych funkcji i na szkolenie (M.P. Nr 73, poz. 892). Regulacje zawarte w tych uchwałach powtórzyła ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 16 z późn. zm.).

<sup>34</sup> Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142 z późn. zm.

Podjęmowano działania zmierzające do osłabienia mianowania jako podstawy zatrudnienia, wprowadzając stopniowo w to miejsce umowę o pracę, przy zachowaniu mianowania tylko w odniesieniu do stanowisk kierowniczych.

Sposób uregulowania statusu prawnego pracowników państwowych podlegał ciągłej ewolucji. I tak, przepisy dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych<sup>35</sup>, dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>36</sup>, ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>37</sup> (która przesądziła, że stale urzędujący członkowie prezydiów rad narodowych byli pracownikami państwowymi, co wynikało z ich przynależności do terenowych organów administracji państwowej) oraz ustawy z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych<sup>38</sup> (która pod względem sposobu nawiązania stosunku pracy podzieliła pracowników rad narodowych na grupę przyjętych na podstawie umowy o pracę oraz grupę zatrudnionych na podstawie powołania) stały się wzorcem dla rozwiązań przyjętych w tym zakresie, choć w nieco zmienionym kształcie, w uchwalonym później kodeksie pracy.

W PRL niemal cała gospodarka funkcjonowała w oparciu o majątek państwowy, zaś przedsiębiorstwa państwowe i inne jednostki zatrudniające pracowników należały do kręgu tzw. uspołecznionych zakładów pracy. Instytucja powołania, chociaż wymyślona jeszcze przed wojną, prawdziwą karierę zrobiła dopiero w tym okresie. Potrzeba istnienia zatrudnienia o charakterze mniej stabilnym, w szczególności opartym na możliwości szybkiego rozstania się z osobą zatrudnioną, idealnie odpowiadała zapotrzebowaniu ówczesnych władz na taki właśnie sposób obsadzania stanowisk kierowniczych w tysiącach przedsiębiorstw upaństwowionych. Powołanie stanowiło przeciwwagę dla stabilizacji stosunku służbowego z mianowania na stałe, które było podstawą funkcjonowania służby cywilnej w polskiej administracji rządowej w latach 20. i 30. XX w.<sup>39</sup> Uznano zatem za konieczne stosowanie powołania jako podstawy zatrudnienia na stanowiskach kierowników i ich zastępców we wszyst-

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 8, poz. 42.

<sup>36</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 16 z późn. zm.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 164, która zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 1969 r. Tym samym polski ustawodawca, rezygnując z mianowania na rzecz umowy o pracę lub powołania w zależności od obsadzonego stanowiska, zdecydował się zerwać z publiczno-prawnym charakterem zatrudnienia urzędników.

<sup>39</sup> Zob. R. Borek-Buchajczuk, *Przyszłość stosunku pracy z powołania* (w:) *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 26–28 maja 2011 r., red. L. Florek, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2011, s. 100.

kich zakładach pracy oraz dodatkowo rozszerzenia jego zakresu podmiotowego poprzez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie określenia stanowisk kierowniczych, na których zatrudniano się pracowników na podstawie powołania<sup>40</sup>, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych<sup>41</sup> i wydane na jego podstawie zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1976 r. w sprawie określenia kierowniczych i innych samodzielnych stanowisk pracy w urzędach państwowych<sup>42</sup>. W okresie PRL funkcjonariusze publiczni zatrudnieni w aparacie państwowym, z wyjątkiem służb zmilitaryzowanych, zostali ostatecznie objęci statusem pracowniczym w 1975 r. Zdecydowana większość z nich zachowała mianowanie jako podstawę zatrudnienia. Mianowanie przeniknęło do prawa pracy z prawa administracyjnego właśnie za sprawą inkorporowania w okresie PRL do prawa pracy przepisów regulujących status szeroko ujmowanej kategorii cywilnych funkcjonariuszy publicznych (sędziowie, prokuratorzy, nauczyciele szkół publicznych, pracownicy naukowcy, funkcjonariusze „Polskich Kolei Państwowych” oraz „Poczty Polskiej”). W ich przypadku akt mianowania nie tylko rodził stosunek zatrudnienia (stosunek służbowy) między funkcjonariuszem a państwem bądź państwową osobą prawną, lecz także był swoistym upoważnieniem do działania w określonym zakresie w imieniu i na rachunek państwa<sup>43</sup>. Wyjątkiem byli urzędnicy państwowi, których poddano w całości regulacjom powszechnego prawa pracy, zresztą na krótko, ponieważ już w 1982 r. przywrócono niektóre elementy ich poprzedniego statusu, w tym mianowanie. Tym samym w latach 1968–1982 ograniczono zakres stosowania mianowania jako podstawy zatrudnienia, doprowadzając do jego wyeliminowania z administracji państwowej, kiedy to w tym okresie zatrudniano urzędników administracji terenowej na podstawie umowy o pracę lub powołania (na stanowiskach kierowniczych). Od 1983 r. do połowy lat 90. reprezentatywnym aktem prawnym dla stosunków pracy z mianowania była ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>44</sup>. Jednakże po 1989 r. znaczenie mianowania stopniowo malało. Usuwano je zarówno z administracji, jak i innych jednostek państwowych, co wynikało zresztą nie tylko ze zmian przepisów pragmatycznych, ale także ze zmiany charakteru poszczególnych jednostek państwowych (np. kolei państwowych). W następstwie

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 45, poz. 268 z późn. zm.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 49, poz. 300.

<sup>42</sup> M.P. Nr 4 poz. 116.

<sup>43</sup> T. Liszcz, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy w RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 222.

<sup>44</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

nowelizacji ustawy o pracownikach urzędów państwowych dokonanej ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r.<sup>45</sup>, od 27 stycznia 1995 r. niedopuszczalne jest mianowanie pracowników na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Sytuację pracowników administracji państwowej regulowała wówczas ustawa z dnia 17 lutego 1992 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>46</sup>, co w konsekwencji sprowadzało się do tego, że stosunek w tej służbie miał charakter publicznoprawny<sup>47</sup>. W Polsce Ludowej stanowisko o publicznoprawnym charakterze stosunku służbowego pracowników państwowych ewoluowało w kierunku zobowiązaniowej koncepcji tego stosunku<sup>48</sup>, a prawo służby publicznej było stopniowo włączane do prawa pracy<sup>49</sup>. Wola przywrócenia służby cywilnej i swoista reaktywacja nastąpiła wraz z transformacją ustrojową, dając temu wyraz w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r.<sup>50</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1997 r. Jedyną podstawą stosunków pracy w służbie cywilnej stało się mianowanie, ale utrzymano przy tym pracowniczy charakter stosunków zatrudnienia w służbie cywilnej, gdyż służba cywilna nie objęła wszystkich pracowników zatrudnionych w administracji publicznej. Regulacje ustawy z 1996 r. dotyczyły wyłącznie osób zatrudnionych w administracji rządowej. Obok niej funkcjonowała odrębna pragmatyka pracowników samorządowych<sup>51</sup> i utrzymana w mocy ustawa o pracownikach urzędów państwowych przy zawężeniu jej stosowania do urzędników administracji pozarządowej. Kolejna zmiana, w ślad za zmianą koalicji rządzącej, dokonana w 1998<sup>52</sup> r. przyniosła doniosłe przeorganizowanie co do podstaw zatrudnienia.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 136, poz. 704. Jednocześnie – czasowo do 31 grudnia 2010 r. – utrzymano w mocy stosunki pracy nawiązane z mianowania przed tą datą – art. 137 ustawy o służbie cywilnej z 1988 r., zmieniony ustawą z dnia 11 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 228, poz. 2257).

<sup>46</sup> Tekst jedn.: Dz. U. Nr 11, poz. 72 z późn. zm.

<sup>47</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 291 i n.; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 220; J. Filipek, *Sytuacja prawna pracownika administracji państwowej w PRL*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1982, R. XV, s. 143; Z. Sypniewski, *Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa–Poznań 1976; T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej*, *PiP* 1982, z. 9, s. 55.

<sup>48</sup> Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 16; T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, *PiP* 1974, z. 6, s. 43–45.

<sup>49</sup> Zob. A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 37, a w szczególności przypis 56.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593).

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.).

Przyjęto, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy tej służby zatrudnieni na podstawie umowy o pracę oraz urzędnicy zatrudniani w ramach mianowania, ale także stosunku pracy. Następna koalicja rządząca przyniosła kolejne zmiany w sferze służby cywilnej, tym razem w oparciu o dwa akty prawne z dnia 24 sierpnia 2006 r., tj. (nową) ustawę o służbie cywilnej<sup>53</sup> oraz ustawę o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych<sup>54</sup>. Z korpusu służby cywilnej zostały wyłączone wyższe stanowiska zarządzania obsadzone z utworzonego państwowego zasobu kadrowego. Zlikwidowano urząd Szefa Służby Cywilnej, którego zadania zostały przejęte przez Prezesa Rady Ministrów i działającego w imieniu premiera Szefa Kancelarii Prezesa. Doprowadziło to ostatecznie do uchwalenia ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.<sup>55</sup>, która wciąż obowiązuje i podlega ciągłym modyfikacjom, z czego ostatnia zmiana miała miejsce w grudniu 2015 r.<sup>56</sup>

Nowelizacja kodeksu pracy z 1996 r.<sup>57</sup> przyczyniła się do tego, że zakres stanowisk objętych powołaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy uległ znacznemu zawężeniu. Zrezygnowano z założenia, że kierownik i zastępca kierownika zakładu pracy (uspołecznionego) są pracownikami powołanymi. Artykuł 68 k.p. w zmienionym wskazaną nowelizacją brzmieniu łączył powołanie z przypadkami określonymi w odrębnych przepisach (oraz regulacjach wydanych na podstawie ówczesnego art. 298 k.p. – tzw. pragmatyk rozporządzeniowych). Ustawa wprowadzająca nowelizację przewidywała równocześnie przekształcenie z mocy prawa stosunków z powołania w umowę o pracę. Powołanie zostało zatem wyrugowane z zakresu tzw. powszechnego prawa pracy, pozostając z mocy owych odrębnych przepisów w sferze stosunków pracy sektora publicznego<sup>58</sup>. Z kolei nowelizacja z dnia 14 listopada 2003 r.<sup>59</sup> ostatecznie usunęła powołanie jako automatyczną podstawę nawiązania stosunku

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.

<sup>54</sup> Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.

<sup>55</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 z późn. zm.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 34), która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2016 r. zwiększa zakres powołania na stanowiska wyższe w służbie cywilnej (dotychczas obsadzone w drodze konkursu), tj. stanowiska: dyrektora generalnego urzędu; dyrektora i zastępcy dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w KPRM, ministerstwie i urzędzie centralnym; dyrektora i zastępcy dyrektora wydziału lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim; wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy; kierującego komórką organizacyjną i jego zastępcę w Biurze Nasiennictwa Leśnego.

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 24, poz. 110.

<sup>58</sup> Zob. A. Dubowik, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, PiZS 2004, nr 6, s. 2–9; J. Stelina, *Zakres podmiotowy stosunku pracy z powołania po nowelizacji Kodeksu pracy*, PiZS 1996, nr 6, s. 41–45.

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 213, poz. 2081.

pracy na wszystkich stanowiskach kierowniczych we wszystkich zakładach pracy. Analizując tematykę ewolucji źródeł pozaumownych stosunków pracy, należy wskazać, że pomimo wielu znaczących zmian ustrojowych zakres zastosowania wyboru nie został zmarginalizowany jako podstawa zatrudnienia pracowników. Jak wskazuje B.M. Ćwiertniak<sup>60</sup>, przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się m.in. w utrzymaniu wyboru jako podstawy zatrudnienia osób kierujących częścią instytucji państwowych (m.in. TK, NIK, NBP, RPO), uznaniu – od 1990 r. – wyboru jako podstawy nawiązania stosunku pracy najważniejszej kategorii pracowników samorządowych w ustawie o pracownikach samorządowych oraz przyjęcia przez orzecznictwo sądowe, że wybór może stanowić także podstawę nawiązania stosunku pracy z członkiem zarządu spółki kapitałowej, jeżeli umowa spółki lub jej statut zawierają wyraźne stwierdzenie, że z aktem wyboru na członka zarządu łączy się obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika<sup>61</sup>.

## 2.3. OBOWIĄZUJĄCE REGULACJE POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

### 2.3.1. MIĘDZYNARODOWE ŹRÓDŁA REGULACJI POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

W zasadzie w aktach prawnych pochodzących od organizacji międzynarodowych ani też w umowach dwustronnych zawieranych pomiędzy Polską a innymi państwami nie są szczegółowo uregulowane kwestie dotyczące zasad funkcjonowania czy modelu zatrudnienia w służbie publicznej. Taki stan rzeczy nie budzi zdziwienia, a to dlatego, że sposób urządzenia spraw państwowych, ustrój i funkcjonowanie władzy oraz instytucji publicznych to materia konstytucyjna zastrzeżona dla krajowych unormowań prawnych. Rozwiązania prawne z dziedziny stosunków służbowych pozostawiono autonomicznym decyzjom poszczególnych państw, które same decydują m.in. o modelach i kierunkach rozwoju prawa regulującego status zawodowy osób zatrudnionych w sferze publicznej<sup>62</sup>. Pomimo to, w prawie międzynarodowym możemy odnaleźć, chociaż nielicznie, regulacje odnoszące się do zatrudnienia w sferze pub-

<sup>60</sup> B.M. Ćwiertniak, *Stosunek pracy na podstawie wyboru* (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 571.

<sup>61</sup> Por. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 4 sierpnia 1994 r., III APr 8/94, OSA 1995, z. 1, poz. 8; zob. także Ł. Pisarczyk, *Podstawy nawiązania stosunku pracy z członkiem zarządu spółki kapitałowej*, PiZS 1998, nr 10, s. 22 i n.

<sup>62</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 132.

licznej. Chodzi o takie akty prawa międzynarodowego, które wprost odnoszą się do kwestii praw obywatelskich, w tym głównie prawa dostępu do służby publicznej. Należy wśród nich wymienić Powszechną Deklarację Prawa Człowieka<sup>63</sup> gwarantującą, w art. 21, prawo do równego dostępu do służby publicznej w swoim kraju oraz Międzynarodowy Pakt Prawa Obywatelskich i Politycznych<sup>64</sup>, który w art. 25 stanowi, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń dostępu, do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości. Zasadę równości obywateli w dostępie do stanowisk w służbie publicznej w sposób szczególny akcentuje również, omówiona w dalszej części, rekomendacja nr 6 z dnia 24 lutego 2000 r. (R/2000/6) Komitetu Rady Ministrów Rady Europy o statusie pracowników publicznych w Europie. O statusie zawodowym osób zatrudnionych w administracji publicznej stanowi konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>65</sup>, gdzie odniesiono się do ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Podstawowym celem konwencji nr 151 jest zapewnienie pracownikom sfery publicznej pełnego prawa koalicji, czyli zrzeszania się w organizacjach związkowych, jak też popierania kształtowania warunków zatrudnienia w drodze rokowań zbiorowych. Należy wskazać, że konwencja nr 151 przyjęła szerokie rozumienie pojęcia osób zatrudnionych w służbie publicznej. W zakresie tego pojęcia mieszczą się osoby zatrudnione w urzędach organów władzy i administracji publicznej, w tym członkowie korpusu służby cywilnej<sup>66</sup>. Zgodnie z art. 9 konwencji nr 151 pracownicy publiczni winni 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 statutu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych. Konwencja nr 151 odnosi się do ogółu zatrudnionych w sferze publicznej, z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, których funkcje uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo pracowników, których funkcje mają w wysokim stopniu charakter poufny<sup>67</sup>. Zresztą, taka ten-

<sup>63</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>64</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>65</sup> Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 27 czerwca 1978 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78).

<sup>66</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 278.

<sup>67</sup> Konwencja nr 151 nie obejmuje funkcjonariuszy Sił Zbrojnych oraz Policji; zob. L. Florek (w:) L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 140.

dencja do nadawania pojęciom prawno-pracowniczym ujednoliconego, w ramach Unii, znaczenia widoczna jest szczególnie na gruncie niektórych dyrektyw z dziedziny zatrudnienia<sup>68</sup>.

Niektóre konwencje dotyczące głównie zatrudnienia pracowniczego znajdują także częściowe zastosowanie do zatrudnienia o charakterze służbowym, a dzieje się tak wtedy, gdy zawarte w nich pojęcie pracownika lub zatrudnionego odpowiada polskiemu pojęciu funkcjonariusza służbowego (będącego w stosunku służbowym, a nie w stosunku pracy)<sup>69</sup>.

W prawie unijnym nie znajdziemy również regulacji dotyczących wprost zatrudnienia w służbach publicznych, poza zatrudnieniem funkcjonariuszy Unii Europejskiej. Względem pracowników zatrudnionych w służbie publicznej wyłączono zasadę swobody podejmowania pracy (art. 45 ust. 4 TFUE<sup>70</sup>), co oznacza, że państwa członkowskie mogą ustanawiać ograniczenia w dostępie do służby publicznej dla osób nieposiadających obywatelstwa danego państwa. Zatrudnienie w służbach publicznych może nastąpić w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub nawet stosunku cywilnoprawnego, ale określenie jego zakresu podmiotowego pozostawione zostało regulacjom wewnętrznym<sup>71</sup>. Chociaż, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, zwrot „zatrudnienie w służbie publicznej” musi mieć jednolite znaczenie na szczeblu unijnym i musi ograniczać się jedynie do stanowisk istotnych dla ochrony ważnych interesów państwa. Mowa jest tu o interesach, które z istoty swej wymagają istnienia szczególnej więzi pomiędzy funkcjonariuszami a państwem, opartej na lojalności, jakiej można oczekiwać od własnych obywateli<sup>72</sup>. Zakwalifikowanie danego stanowiska do służby publicznej opiera się na kryterium merytorycznym, takim jak rodzaj zadań zleczanych do wykonania pracownikowi przez pracodawcę, oraz od-

<sup>68</sup> Wyrok ETS z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-14/04 *Abdelkader Deltas and Others v. Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarite*, Zb. Orz. 2005, I-10253, pkt 45; wyrok ETS z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-256/01 *Debra Allonby v. Accrington & Rossendale College, Education Lecturing Services, trading as Protocol Professional i Secretary of State for Education and Employment*, Zb. Orz. 2004, s. 1-873, pkt 66.

<sup>69</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 133.

<sup>70</sup> Wprawdzie zasada przepływu pracowników nie znajduje zastosowania w administracji publicznej, ale w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE pojęcie administracji ograniczane jest do stanowisk związanych ze sprawowaniem (bezpośrednim lub pośrednim) władzy publicznej oraz ochroną interesu państwa i władz publicznych. Więcej na ten temat zob. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 55; L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Kraków 2001, s. 45 i n.

<sup>71</sup> D. Dzienisiuk, *Sytuacja urzędników w prawie Unii Europejskiej* (w:) *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 237.

<sup>72</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 133.

powiedzialność, jaką ponosi pracownik w związku z wykonywanymi czynnościami stosunku pracy<sup>73</sup>.

W prawie międzynarodowym mamy do czynienia także ze swoistymi standardami zachowań w administracji, które wprawdzie nie stanowią źródła prawa dla państw członkowskich w ścisłym tego słowa znaczeniu, ponieważ nie mają dla nich charakteru wiążącego, ale stanowią zbiór reguł wyznaczających standardy organizowania i funkcjonowania administracji publicznej w aspekcie praw obywatelskich<sup>74</sup>. W tym kontekście należy wskazać na przepisy Rady Europy, a w szczególności na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/6 przyjętą dnia 24 lutego 2000 r., w sprawie statusu pracowników publicznych w Europie przygotowaną przez grupę ekspertów z zakresu prawa administracyjnego, należącą do Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej<sup>75</sup>. Ustanawia ona pewne standardy rekrutacji do służby publicznej, do których powinny dążyć państwa członkowskie. W świetle rekomendacji nabór do służby publicznej powinien przebiegać z uwzględnieniem zasady równego dostępu do tej służby, na podstawie kryteriów merytorycznych w otwartym postępowaniu o charakterze konkurencyjnym<sup>76</sup>. Rekomendacja podkreśla ważną rolę pracowników publicznych, znaczenie ich kwalifikacji i umiejętności oraz konieczność stworzenia im odpowiednich warunków wykonywania szczególnych obowiązków i zadań. Rekomendacja, nie będąc aktem normatywnym, służy wprowadzeniu do ustawodawstw krajowych wspólnych reguł dobrej praktyki administracyjnej<sup>77</sup>. Komitet Rady Europy uznał znaczącą rolę administracji publicznej w społeczeństwach demokratycznych, jej neutralny charakter oraz wskazał równocześnie na europejskie tendencje do reformowania administracji, w tym statusu prawnego zatrudnionych w niej osób, tak by była coraz bardziej skuteczna i wydajna. Rekomendacja powinna służyć poszukiwaniu wspólnych reguł dobrej praktyki administracyjnej oraz wprowadzaniu ich do ustawodawstw krajowych. W związku z tym Komitet Rady Europy zaleca państwom członkowskim Unii Europejskiej wzięcie pod

<sup>73</sup> M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy i zatrudnienia* (w:) *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007, s. 221–229; zob. także M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003.

<sup>74</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 134; P. Wojtunik, *Pojęcie, źródła i przedmiot prawa stosunków służbowych*, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 2013, nr 8, s. 211–212.

<sup>75</sup> Zob. T. Górzyńska, *Służba nie druźba. Rekomendacje o statusie pracowników publicznych w Europie*, Rzeczpospolita z dnia 29 marca 2001 r.

<sup>76</sup> Zob. H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 99 i n.

<sup>77</sup> Zob. T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, *St. Praw.* 2001, nr 3–4, s. 129–130.

uwagę tekstu rekomendacji przy przygotowywaniu projektów ustaw dotyczących służby publicznej. Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 11 maja 2000 r. przyjął również rekomendację nr R/2000/10 w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych<sup>78</sup>. W świetle rekomendacji pracodawca w administracji publicznej powinien być zobowiązany do konsultowania decyzji z przedstawicielstwem pracowniczym, co wiąże się z udziałem pracowników w zarządzaniu zakładem pracy. Rekomendacja docenia więc rolę zbiorowego prawa pracy w administracji publicznej. Niektóre prawa osób zatrudnionych w administracji publicznej mogą natomiast być ograniczane w zakresie odpowiadającym obowiązkowi publicznemu. W szczególności mogą być ograniczone prawa polityczne i związkowe, ale tylko legalnie i w zakresie, jakiego wymaga pełnienie funkcji publicznych. Zasada niepołączalności funkcji i stanowisk z dodatkowym zatrudnieniem lub zajęciami, które mogą utrudniać wykonywanie zadań publicznych, jest w służbie publicznej jedną z najważniejszych w rekomendacji. Pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej powinni przestrzegać szczególnych obowiązków, takich jak respektowanie prawa, neutralność, bezstronność i wiele innych. Naruszenie obowiązków może być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Pracownicy publiczni są bowiem odpowiedzialni za wykonywanie powierzonych im zadań. Zasady i procedura postępowania dyscyplinarnego, w tym środki odwoławcze, są określone przez przepisy prawa. Z rekomendacji wynika również, że powinnością państwa jest zapewnienie ochrony pracownikom publicznym, którzy zgodnie z prawem wykonują funkcje publiczne. Pracownikom publicznym powinna przysługiwać droga odwoławcza do sądu i innych niezależnych organów jako środek ochrony ich praw i interesów. W związku z tym na pracowników samorządowych nałożono obowiązek profesjonalizmu przejawiający się w powinności rzetelnego, terminowego wykonywania zadań oraz stałego rozwijania wiedzy zawodowej, a także poddawania się stałym lub okresowym ocenom.

Obecnie w literaturze zachodnioeuropejskiej uznawana jest koncepcja tzw. efektywnej administracji, która powinna skutecznie stosować obowiązujące prawo, działając w interesie państwa i społeczeństwa<sup>79</sup>. W przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei Karcie praw podstawowych Unii

<sup>78</sup> Tamże, s. 132–133.

<sup>79</sup> T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, Sam. Ter. 2003, nr 3, s. 3 i n.; zob. także A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowski, *Prawo urzędnicze Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 45 i n.; J. Korczak, *Europejskie prawo urzędnicze (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 360–376.

Europejskiej<sup>80</sup>, w art. 41, zawarto prawo do dobrej administracji. Stanowi ono prawo podmiotowe jednostki do żądania określonych uprawnień i zachowań urzędników<sup>81</sup>. Rozwinięciem tej zasady było przyjęcie dnia 6 września 2001 r. w formie uchwały przez Parlament Europejski Kodeksu Dobrej Administracji (The European Code of Good Administrative Behaviour), którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicze w kontaktach z obywatelami. Wśród najważniejszych zasad dobrej praktyki administracyjnej wymienić należy zasady związane z rzetelnym załatwianiem spraw urzędowych, a więc zasady: praworządności, niedyskryminacji, współmierności, zakazu nadużywania uprawnień, niezależności, bezstronności, obiektywności, uczciwości i uprzejmości<sup>82</sup>. Unormowania zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji zawierają standardy właściwego postępowania organów administracji oraz urzędników i mogą być podstawą do ocen zachowań pracowników administracji<sup>83</sup>. Każdy pracownik służby publicznej powinien być poinformowany o istnieniu kodeksu i od momentu przyjęcia go do wiadomości ma obowiązek zachowywać się zgodnie z jego przepisami. Poza tym Kodeks zawiera wiele zasad o charakterze proceduralnym, które dotyczą m.in. przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej danej instytucji, wysłuchania i złożenia oświadczeń, podejmowania decyzji w stosownym terminie, uzasadniania decyzji, ochrony danych, umożliwiania dostępu do publicznych dokumentów itd. Nie wydaje się, aby istniały powody przemawiające przeciwko temu, by uznać standardy zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji za przydatne do wyznaczania obowiązków dla szeroko rozumianej polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego.

### 2.3.2. KONSTYTUCJA JAKO ŹRÓDŁO REGULACJI POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

Ustawa zasadnicza nie zawiera rozbudowanej regulacji, która odnosiłaby się wprost do zakresu prawa stosunków służbowych i stosunków

<sup>80</sup> Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1 z późn. zm.

<sup>81</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, z. 7, s. 73; J. Janczak, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (w:) *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 289 i n.

<sup>82</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 134.

<sup>83</sup> E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 231 i n.; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 7 i n.

pracy z elementami służby, bowiem skupia swoją uwagę na wybranych kwestiach mających istotne znaczenie dla funkcjonowania aparatu państwowego. Niemniej jednak możemy odnaleźć w Konstytucji RP wiele unormowań wytyczających kierunek rozwiązań dla ustawodawstwa zwykłego, które w kontekście zatrudnienia w sferze publicznej mają duże znaczenie, w szczególności chodzi o podstawowe zasady prawnokonstytucyjnej ochrony pracy<sup>84</sup>. Najważniejszymi przepisami Konstytucji RP pozostają w tym zakresie: prawo obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), prawo do uzyskania informacji o działalności organów państwowych (art. 61 Konstytucji RP), prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji RP), zasady dotyczące funkcjonowania służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP). Konieczne pozostaje przy tym zwrócenie uwagi na regulacje ograniczające prawa obywatelskie i pracownicze niektórych grup osób pełniących służbę publiczną lub zatrudnionych w strukturze władz państwowych (art. 103 Konstytucji RP statuujący zasadę *incompatibilitas*, której istota polega na wskazaniu tych funkcji i stanowisk, których nie można łączyć z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego, art. 178 ust. 3 Konstytucji RP wyłączający uprawnienia związkowe sędziów).

Omawiając tematykę konstytucyjnych źródeł pozaumownych stosunków pracy, nie sposób pominąć kwestii dotyczącej wpływu, jaki wywarło wprowadzenie Konstytucji RP<sup>85</sup> oraz znowelizowanego kodeksu pracy<sup>86</sup> na zbiór pragmatyk pracowniczych. Wydaje się, że intencją prawodawcy nowelizującego wówczas kodeks pracy nie była chęć rezygnacji z pragmatyk rozporządzeniowych<sup>87</sup>, ale na skutek zmian ustrojowych i wprowadzenia do Konstytucji RP wymogów, jakie spełniać mają względem ustaw akty wykonawcze (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP), przewidziana w kodeksie pracy (art. 298 k.p.) kompetencja Rady Ministrów do ustana-

<sup>84</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 131.

<sup>85</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110).

<sup>87</sup> Znowelizowany wówczas art. 289 k.p. zmienił zakres upoważnienia dla Rady Ministrów do ich wydawania, a przepisy ustawy wprowadzającej nowelizację nałożyły obowiązek dostosowania do niego istniejących (ok. 20) pragmatyk pracowniczych rozporządzeniowych. Rada Ministrów obawiała się wykorzystania istniejących delegacji z art. 289 k.p., aby nie narazić się na zarzut niekonstytucyjności owych przepisów. Istniejące w owym czasie pragmatyki rozporządzeniowe – wydane na podstawie art. 289 w starym brzmieniu k.p. – utraciły, co do zasady, moc obowiązującą w okresie 2 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. nowelizującej kodeks pracy.

wiania w formie rozporządzeń pragmatyk okazała się niezgodna z tymi nowymi zasadami<sup>88</sup>. Na przełomie lat 1998–1999 zbiór pragmatyk rozporządzeniowych wydanych na podstawie kompetencji zawartej w art. 289 k.p. stał się zbiorem pustym, a stosunki pracy wymagające odrębnej regulacji stały się przedmiotem pragmatyk ustawowych. Kolejne nowelizacje kodeksu pracy doprowadziły do skreślenia art. 289 k.p.<sup>89</sup> W rezultacie doszło do istotnej zmiany systemowej, gdyż poprzez likwidację pragmatyk rozporządzeniowych uproszczeniu uległ system źródeł prawa regulujących status zawodowy odrębnych grup pracowników i tym samym spełniony został postulat kreowania pragmatyk wyłącznie jako aktów ustawowych<sup>90</sup>.

### 2.3.3. PRAGMATYKI ZAWODOWE JAKO ŹRÓDŁO POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

#### 2.3.3.1. UWAGI WSTĘPNE

Termin „pragmatyka” jest pojęciem języka prawniczego, a nie prawnego, o niejednoznacznej treści, nie ma on też jednoznacznie sprecyzowanego desygnatu<sup>91</sup>. W literaturze prawniczej odnośnie do rozumienia terminu „pragmatyka” istnieje stan zamieszania pojęciowego, pomimo że nazwa „pragmatyka” utrwalona jest w literaturze od dawna<sup>92</sup>. Zamiennie używa się terminów „pragmatyka”, „pragmatyka służbowa”, „pragmatyka zawodowa”, „pragmatyka pracownicza”, równocześnie przyjmując, że dodatkowe przymiotniki mają wskazywać na różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami pragmatyk<sup>93</sup>. Wydaje się, że najbardziej rozpowszech-

<sup>88</sup> B.M. Ćwiertniak, *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (kilka refleksji)* (w:) *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa prof. H. Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>89</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pozaukładowe stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 336–337.

<sup>90</sup> B.M. Ćwiertniak, *O procesach przemian...*, s. 41.

<sup>91</sup> W. Piotrowski, *Ocena stanu pragmatyk i propozycje ich uporządkowania* (w:) *Przesłanki i kierunki reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Z. Salwa, M. Matey, Ossolineum 1987, s. 99.

<sup>92</sup> Nazwą „pragmatyka” posługiwano się już w okresie przedwojennym; zob. W. Hekajło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924; w okresie późniejszym J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Warszawa 1947.

<sup>93</sup> B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (Charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)*, *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej* t. 9, Katowice 1992, s. 9; R. Seler, *Pragmatyki pracownicze a kodeks pracy*, *PiZS* 1974, nr 12, s. 5.

nione w nauce prawa pracy<sup>94</sup> znaczenie zakresu tego pojęcia obejmuje akty prawne regulujące zatrudnienie nominacyjne w sektorze publicznym, znamienne ustaleniem zaostrożonych kryteriów zatrudnieniowej zdolności prawnej (rygory selekcyjne dotyczące m.in. statusu obywatelskiego, publicznego, zdrowotnego, wiekowego czy edukacyjnego), szczególnym systemem rekrutacji kandydatów do pracy (specjalne procedury kwalifikacyjne, konkursowe czy egzaminacyjne) oraz szczególnym statusem prawnym zatrudnionych (reguły kariery zawodowej, rozbudowany katalog obowiązków dotyczący również zachowań poza służbą, wzmocniony system odpowiedzialności).

Pragmatyki mogą być klasyfikowane na określone rodzaje i grupy<sup>95</sup>, ale najistotniejszy wydaje się podział podstawowy, to jest na: pragmatyki pracownicze podległe prawu pracy, w których mamy do czynienia ze stosunkami pracy lub służbowymi stosunkami pracy, oraz pragmatyki służbowe, czyli regulujące stosunki zatrudnienia funkcjonariuszy w tzw. służbach zmilitaryzowanych o charakterze *stricte* służbowym<sup>96</sup>. W ramach takiego podziału podstawowego (dwu grupowego) możliwa jest oczywiście dalsza systematyzacja w oparciu o kryteria formalne, jak i merytoryczne<sup>97</sup>. W literaturze przedmiotu można napotkać także na określenie „pragmatyka zawodowa”; jednak wydaje się słuszne przyjęcie, że nazwa ta stanowi ogólne określenie dla obu rodzajów wskazanych powyżej pragmatyk, czyli pragmatyki pracowniczej oraz pragmatyki służbowej<sup>98</sup>. Pragmatyki służbowe można z kolei podzielić na *stricte* służbowe oraz ustrojowo-służbowe, na pełne i kadłubowe w oparciu o kryterium formalne, tzn. kompleksowość regulacji. Z kolei kryteria merytoryczne pozwalają na grupowanie pragmatyk służbowych ze względu na podobieństwa treściowe i konstrukcyjne, co ma walor jedynie porządkowy i poznawczy. Wówczas podział może obejmować: pragmatyki typu wojskowego, typu policyjnego oraz pragmatyki cywilnych służb specjalnych<sup>99</sup>. Należy jednak podkreślić, że pragmatyki służbowe, bez względu na sposób ich kwalifikowania czy systematyzacji, nie należą do systemu prawa pracy<sup>100</sup>, w przeciwieństwie do pragmatyk pracowniczych, które są instrumentem

<sup>94</sup> T. Kuczyński, *Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)* (w:) *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 299.

<sup>95</sup> Por. Z. Sypniewski, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa-Katowice 1976 (skrypt ZPP); R. Seler, *Pragmatyki pracownicze...*, s. 4 i n.

<sup>96</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pragmatyki zawodowe (Stan obecny i perspektywa ich przemian)*, Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Społecznej t. 10, Katowice 1992, s. 53.

<sup>97</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 136.

<sup>98</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pragmatyki zawodowe...*, s. 53.

<sup>99</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 136.

<sup>100</sup> K.W. Baran, *Zarys systemu...*, s. 374–375.

podmiotowej dyferencjacji stosunków pracy<sup>101</sup>. Pragmatyki pracownicze dostosowują regulacje normatywne do specyfiki pracy w konkretnej branży, a ich pożyteczna rola została dostrzeżona w ostatnim dziesięcioleciu, co skutkuje ich silną multiplikacją<sup>102</sup>.

W oparciu o dokonane powyżej ustalenia terminologiczne konieczne jest omówienie poszczególnych pragmatyk zawodowych, z tym że w kontekście źródeł pozaumownych stosunków pracy tylko pragmatyki pracownicze odegrają znaczącą rolę.

### 2.3.3.2. PRAGMATYKI SŁUŻBOWE

Pragmatyki służbowe określają status prawny osób świadczących pracę w ramach stosunków administracyjnoprawnych (niepracownicze stosunki służbowe). Mowa jest tu o osobach zatrudnionych w formacjach zmilitaryzowanych (mundurowych), a mianowicie o policjantach, strażakach, żołnierzach zawodowych, funkcjonariuszach Straży Granicznej, Służby Więziennej, Służby Celnej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Biura Ochrony Rządu oraz cywilnych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu) i wojskowych (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego) organach wywiadu i kontrwywiadu. Dla każdej z wymienionych służb obowiązuje odrębna regulacja ustawowa (pragmatyka służbową). Aktualnie wśród obowiązujących pragmatyk służbowych wymienić należy:

- 1) ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>103</sup>,
- 2) ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>104</sup>,
- 3) ustawę z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>105</sup>,
- 4) ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>106</sup>,
- 5) ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>107</sup>,
- 6) ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>108</sup>,
- 7) ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>109</sup>,

<sup>101</sup> B. Wagner, *Stosunek pracy i jego treść* (w:) *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006, s. 156–157.

<sup>102</sup> K.W. Baran, *Zarys systemu...*, s. 375.

<sup>103</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1782.

<sup>104</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 603 z późn. zm.

<sup>105</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1726.

<sup>106</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1643.

<sup>107</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 713 z późn. zm.

<sup>108</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1799.

<sup>109</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1310.

- 8) ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu<sup>110</sup>,
- 9) ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>111</sup>,
- 10) ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>112</sup>,
- 11) ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>113</sup>.

Wszystkie z wymienionych powyżej pragmatyk służbowych z osobna określają zasady dotyczące nawiązywania, zmian i rozwiązywania stosunków służbowych oraz regulują uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy. Jednocześnie pragmatyki te tworzą autonomiczne podsystemy normatywne, niepowiązane ze sobą żadnym węzłem formalnym, przy czym nie tworzą jednego zwartego systemu<sup>114</sup>. Pragmatyki służbowe są aktami prawnymi w przeważającej mierze materialnoprawnymi i ustrojowymi. Nie stanowią wspólnej i ogólnej części dla wszystkich pragmatyk ani też nie odwołują się pomiędzy sobą (poza nielicznymi przypadkami). Co zaskakujące, w każdej z pragmatyk służbowych odnaleźć można odesłanie do przepisów prawa pracy<sup>115</sup>, ale nie zmienia to faktu, że nie należą one do systemu prawa pracy. Normy zawarte w pragmatykach służbowych mają charakter imperatywny (bezwzględnie obowiązujący), tak więc nie jest możliwe kształtowanie treści stosunków służbowych w drodze wzajemnych uzgodnień pomiędzy stronami. Taki charakter norm prawnych jest zresztą typowy dla prawa publicznego.

W literaturze przedmiotu istnieją liczne wypowiedzi na temat charakteru prawnego stosunku, w jakim pozostają funkcjonariusze objęci pragmatykami służbowymi. Prezentowane są stanowiska, w których stosunek ten osadzany jest w sferze zobowiązaniowej (stosunek pracy), w sferze publicznoprawnej (stosunek administracyjny) lub też przypisywany jest mu status mieszany, łączący elementy prawa pracy, jak i prawa publicznego (niepracowniczy stosunek pracy typu administracyjnego zaliczany do prawa pracy, stosunek pracy o charakterze administracyjnym)<sup>116</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że w doktrynie oraz orzecznictwie jako dominujące należy wskazać stanowisko, zgodnie z którym stosunek prawny funkcjonariusza zasadniczo jest administracyjnym stosunkiem

<sup>110</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 552 z późn. zm.

<sup>111</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1897.

<sup>112</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 740 z późn. zm.

<sup>113</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 358.

<sup>114</sup> J. Stelina (w.): *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 135.

<sup>115</sup> Tamże.

<sup>116</sup> Por. T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, Prz. Sąd. 2007, nr 10, s. 95 i n.

służbowym i jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, normowany jest przez przepisy prawa administracyjnego<sup>117</sup>. Niektórzy funkcjonariusze, obok objęcia ich pragmatykami służbowymi regulującymi zatrudnienie służbowe, podlegają również pod regulacje z zakresu zaopatrzenia służbowego. Ustawodawca nie określił jednak odrębnych zasad zaopatrzeniowych dla wszystkich grup funkcjonariuszy. W przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej ustawodawca zdecydował o przyporządkowaniu ich pracowniczemu ubezpieczeniu społecznym. Względem pozostałej grupy funkcjonariuszy obowiązują w tym zakresie dwa akty prawne regulujące zagadnienie zaopatrzenia społecznego:

- 1) ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin<sup>118</sup>,
- 2) ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>119</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że status funkcjonariuszy służbowych jest bardzo zróżnicowany. Uwarunkowań tej różnorodności poszukiwać należy w rozproszonym materiale normatywnym, rozpiętości czasowej pomiędzy pragmatykami i pochodzeniu ich z różnych okresów, a także specyfiki poszczególnych służb państwowych.

### 2.3.3.3. PRAGMATYKI PRACOWNICZE

W doktrynie prawa pracy pojęciem „pragmatyki pracownicze” określa się akty prawne rangi ustawowej, które w sposób szczególny (tzw. akty szczególne) względem kodeksu pracy regulują status prawny pracowników zatrudnionych w sferze publicznej, których stosunki pracy są przeniknięte (w mniejszym lub większym stopniu) elementami o charakterze służbowym<sup>120</sup>. Jako odmianę pragmatyk pracowniczych wska-

<sup>117</sup> T. Kuczyński, *Kierunki rozwoju...*, s. 306.

<sup>118</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1037.

<sup>119</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 708.

<sup>120</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 139; *Leksykon prawa pracy*, red. J. Stelina, Warszawa 2011, s. 235 i n.; T. Liszcz, *Rekodyfikacja prawa pracy a pragmatyki pracownicze*, PiZS 1989, nr 6, s. 24 i n.; R. Seler, *Pragmatyki pracownicze...*, s. 4 i n.; H. Lewandowski, *Stosunek pracy na podstawie umowy o pracę regulowany przepisami szczególnymi (pragmatykami pracowniczymi)* (w:) *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, red. Z. Niedbała, M. Skąpski, Poznań 2009, s. 127 i n.

zuje się pragmatyki urzędnicze<sup>121</sup> składające się z trzech głównych ustaw regulujących trzy osobne segmenty administracji publicznej, tj. administrację samorządową, administrację rządową oraz państwową. Taki układ źródeł prawa tworzących tzw. prawo urzędnicze powoduje, że składa się on z trzech autonomicznych części, pomiędzy którymi nie zachodzą szczególne związki normatywne. Każda z pragmatyk urzędniczych wraz z systemem aktów wykonawczych oraz ustawami szczególnymi tworzy osobny podsystem normatywny. Przepisy pragmatyk pracowniczych są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu pracy. Zgodnie z art. 5 k.p. mają one pierwszeństwo w stosowaniu (*lex specialis*) przed regulacjami zawartymi w powszechnym prawie pracy (*lex generalis*), a więc ich relacja oparta jest na jednej z ogólnosystemowych zasada prawa *lex specialis derogat legi generali*. Również w przypadku pragmatyk pracowniczych, tak samo jak na gruncie pragmatyk służbowych, nie mamy do czynienia ze spójnym podsystemem normatywnym, ale jednak z pewną istotną różnicą. W pragmatykach pracowniczych możliwe jest bowiem wyróżnienie części ogólnej będącej punktem odniesienia dla wszystkich innych pragmatyk, co nie było zadaniem możliwym w przypadku pragmatyk służbowych. Stanowi ją (ową część ogólną) kodeks pracy i inne przepisy powszechnego prawa pracy. Ma to ogromne znaczenie praktyczne, ponieważ pozwala unormować najważniejsze cechy konstrukcyjne stosunku pracy jednolicie dla wszystkich aktów prawnych posługujących się tą kategorią pojęciową. Stąd też pragmatyki urzędnicze przynależą systemowo do prawa pracy, gdyż do pewnego stopnia funkcję części ogólnej pełnią właśnie przepisy kodeksu pracy. Poza tym nie należy zapominać o posiłkowym stosowaniu prawa, umożliwiającym wypełnienie luk technicznych w pragmatykach pracowniczych. Powyższe nie oznacza, że pragmatyki pracownicze tworzą jeden, zwarty zespół norm prawnych. Wręcz przeciwnie, każda z pragmatyk pracowniczych stanowi oddzielną i autonomiczną regulację prawną<sup>122</sup>. Z kolei istniejące zależności o charakterze wewnątrzsystemowym zachodzące pomiędzy poszczególnymi pragmatykami aktualnie uznać należy za znikome<sup>123</sup>. Stosunki pracy

<sup>121</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 71.

<sup>122</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 140.

<sup>123</sup> Aktualnie wewnętrzne odesłania pomiędzy pragmatykami w zasadzie już nie występują, poza segmentem zatrudnienia urzędniczego w urzędach państwowych (pozarządowych), gdzie walor przepisów o charakterze ogólnym zachowała ustawa o pracownikach urzędów państwowych, która znajduje zastosowanie w przypadkach nieuregulowanych przepisami szczególnymi obowiązującymi np. w sądach i prokuraturze; podobnie w administracji rządowej przepisy ustawy o służbie cywilnej znajdują zastosowanie w sprawach nienormowanych przepisami o służbie zagranicznej. Pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów związki te były silne, szczególnie pomiędzy przepisami ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. a ustawą o pracownikach urzęd-

z elementami służby zostały, w doktrynie przedmiotu, poddane podziałowi według kryterium stopnia nasycenia danego stosunku pracy elementami o charakterze służbowym<sup>124</sup>. Podział taki pozwala na wyodrębnienie trzech grup takich stosunków, a w konsekwencji trzech grup pragmatyk pracowniczych:

- a) stosunki służbowo-pracownicze,
- b) stosunki pracowniczo-służbowe,
- c) stosunki pracy z elementami służbowymi.

W grupie pierwszej, tj. stosunków służbowo-pracowniczych, gdzie elementarne stosunki służbowe przeważają nad elementarnymi stosunkami pracy, znajdują się stosunki pracy: sędziów, asesorów sądowych<sup>125</sup>, sędziego i asesora w sadzie administracyjnym<sup>126</sup>, prokuratorów i asesora prokuratorskiego<sup>127</sup> oraz etatowego członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego<sup>128</sup>. Należy wskazać, że sędziowie pozostają w stosunkach służbowych, które jednak z uwagi na swój charakter kwalifikowane są do grupy stosunków pracy<sup>129</sup>. Jak zauważa J. Stelina<sup>130</sup>, pragmatyki sędziowskie używają w odniesieniu do sędziów terminu „stosunek służbowy”, ale ustawodawcy zdecydowanie brakuje konsekwencji w nazywaniu poszczególnych instytucji i pojęć odnoszących się do status prawnego sędziów<sup>131</sup>. Niebagatelną rolę odgrywa również ugruntowana tradycja kwalifikowania stosunków prawnych, w jakich pozostają sędziowie, jako stosunków pracy. Z kolei z referendarzami sądowymi stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania, podobnie zresztą jak z kuratorami

---

dów państwowych; zob. M. Troniewska, B.M. Ćwiertniak, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991, s. 10 i n.

<sup>124</sup> T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe (w:) System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 38–41.

<sup>125</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.), ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1254); zob. także J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, Prz. Sąd. 1994, nr 11–12, s. 16 i n.; A. Kijowski, *Odrębność statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Prz. Sąd. 2004, nr 1, s. 17–22.

<sup>126</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1066).

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 z późn. zm.).

<sup>128</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1659) – art. 7 ust. 4 dotyczący etatowych członków kolegiów.

<sup>129</sup> J. Gudowski, *Urząd sędziego...*, s. 16 i n.; A. Kijowski, *Odrębność statusu...*, s. 17–22.

<sup>130</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 140.

<sup>131</sup> W art. 83 p.u.s.p. mowa jest o „czasie pracy” sędziego, w art. 91 § 1c p.u.s.p. wskazuje się na podstawy obliczenia „wynagrodzenia zasadniczego”, art. 92 § 2 p.u.s.p. stanowi o „okresie pracy” sędziego, a z kolei art. 92 § 1 i 2 p.u.s.p. o „latach pracy”.

sądowymi<sup>132</sup>. W jednostkach organizacyjnych prokuratury na stanowiska prokuratorów i asesorów również zatrudnia się na podstawie mianowania. Analogicznie do pragmatyki sędziowskiej, ustawa – Prawo o prokuraturze określa stosunek pracy prokuratora mianem „stosunku służbowego” (art. 91 pr. prok.), ale stosunek ten kwalifikowany winien być jako stosunek pracy<sup>133</sup>.

W drugiej grupie – według podziału zaproponowanego przez T. Kuczyńskiego, tj. stosunków pracowniczo-służbowych, gdzie elementarne stosunki pracy mają wyraźną przewagę nad pierwiastkami służbowymi – mieszczą się stosunki pracy z nominacji, które występują w administracji publicznej. Przede wszystkim mowa jest tutaj o ustawie o Służbie cywilnej<sup>134</sup>, gdzie podstawą stosunku pracy w odniesieniu do urzędnika służby cywilnej jest mianowanie (art. 3 pkt 2 u.s.c.). W zakres drugiej grupy wejdą również stosunki pracy z mianowania inspektorów pracy<sup>135</sup> oraz kontrolerów NIK<sup>136</sup>.

Ostatnia, trzecia grupa obejmująca stosunki pracy z elementami służbowymi należy do najliczniejszej. Stosunki pracy z tej grupy regulowane są następującymi ustawami (pragmatykami pracowniczymi):

- 1) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>137</sup>,

<sup>132</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 795 z późn. zm.); zob. także M. Sękara, *Status prawny zawodowych kuratorów sądowych*, Prz. Sąd. 2003, nr 4, s. 99.

<sup>133</sup> Analizując poszczególne przepisy ustawy – Prawo o prokuraturze, można uznać, że stosunek „służbowy” prokuratorów w istocie pozostaje stosunkiem pracy. Art. 101 § 1 pr. prok. stanowi, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Zgodnie z art. 130 pr. prok. w sprawach nieuregulowanych przepisami niniejszej ustawy do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1511 z późn. zm.), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy – przepisy kodeksu pracy. Ponadto, ustawa posługuje się pojęciami typowymi dla stosunku pracy, np. stanowi o czasie pracy (a nie czasie służby) prokuratorów (art. 99 pr. prok.), nieobecności w pracy z powodu choroby (art. 115 pr. prok.). Niejasny pozostaje sam akt stanowiący stosunek służbowy (pracy) prokuratora, ponieważ ustawa posługuje się formułą powołania (art. 74 pr. prok.), zresztą podobnie jak przy pragmatyce sędziowskiej.

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 z późn. zm.).

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.).

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 z późn. zm.).

<sup>137</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902.

- 2) ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>138</sup>,
- 3) ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury<sup>139</sup>,
- 4) ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela<sup>140</sup>,
- 5) ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>141</sup>,
- 6) ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych<sup>142</sup>,
- 7) ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk<sup>143</sup>,
- 8) ustawa z dnia 27 lutego 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>144</sup>,
- 9) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>145</sup> (w zakresie członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę).

Podstawa stosunku prawnego, w jakim pozostają podmioty objęte wskazanymi pragmatykami pracowniczymi, oparta została na zasadzie regulacji prawnopracowniczej z wykorzystaniem niektórych przedstawionych wyżej elementów służby, występujących w różnym nasileniu w poszczególnych etapach stosunku pracy<sup>146</sup>. Regulacje prawne tej grupy pracowników odchodzą od prawa administracyjnego w stronę prawa pracy, odstępując tym samym od utrwalonych standardów „służby”, gdzie ustalenie wzajemnych praw i obowiązków stron stosunków służbowych należy do wyłącznych kompetencji władzy państwowej.

Pragmatyki pracownicze, o których mowa powyżej, można zakwalifikować również według kryterium formalnego. Wedle takiego podziału należałoby wyróżnić: pragmatyki *stricte* pracownicze oraz pragmatyki ustrojowo-pracownicze<sup>147</sup>. W tej ostatniej grupie znajdują się te z ustaw, które obok kwestii pracowniczych zawierają także regulacje o innym charakterze, najczęściej ustrojowym. Z kolei w pierwszej grupie znajdują się takie akty prawne, które swoją treścią obejmują wyłącznie materie z zakresu prawa pracy, tj. Karta Nauczyciela, ustawa o pracownikach samorządowych oraz ustawa o pracownikach urzędów państwowych, a więc ustawy będące w całości źródłami prawa pracy. W niektórych przypadkach (np. ustawy: Prawo o prokuraturze, Prawo o szkolnictwie wyższym, Prawo o ustroju sądów powszechnych) części pozapracownicze wyraźnie

<sup>138</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1511 z późn. zm.

<sup>139</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1241 z późn. zm.

<sup>140</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.

<sup>141</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.

<sup>142</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 371 z późn. zm.

<sup>143</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 572 z późn. zm.

<sup>144</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 795 z późn. zm.

<sup>145</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 z późn. zm.

<sup>146</sup> T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 40.

<sup>147</sup> J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., s. 142.

dominują, dlatego w odniesieniu do nich walor źródeł prawa pracy przypisać można tylko fragmentom normującym treść stosunków pracy.

Istnieją jeszcze, w dawniejszej doktrynie przedmiotu, inne podziały pragmatyk pracowniczych regulujących stosunki pracy z elementami służby, a mianowicie: pragmatyki „zamknięte” (samodzielne) oraz pragmatyki „otwarte”<sup>148</sup>. Pragmatyki zamknięte (m.in. Karta praw i obowiązków nauczyciela, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych) samodzielnie i niemal kompleksowo regulowały status prawny określonej grupy pracowników, a co za tym idzie: w niewielkim stopniu stosuje się do tych osób przepisy kodeksu pracy na zasadzie art. 5 k.p. Pragmatyki otwarte bazują na posiłkowym stosowaniu kodeksu pracy, co aktualnie, wedle tego podziału pozwala zaliczyć do nich ustawy o PIP, o NIK oraz o Polskiej Akademii Nauk.

Należy jednak wskazać, że w literaturze przedmiotu niektóre z wymienionych wyżej pragmatyk pracowniczych mogą nosić przyjęte ogólnie nazwy zwyczajowe. I tak, Karta Nauczyciela oraz ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym nazywane są pragmatyką nauczycielską, a z kolei ustawy dotyczące ustroju sądowego to pragmatyki sędziowskie, ustawy regulujące zatrudnienie w administracji określa się mianem pragmatyk urzędniczych<sup>149</sup>.

#### 2.3.4. USTAWY USTROJOWE JAKO ŹRÓDŁO POZAUMOWNYCH STOSUNKÓW PRACY

##### 2.3.4.1. UWAGI WSTĘPNE

Aktualnie obowiązujące ustawy ustrojowe, do których zaliczyć należy te regulujące zatrudnienie samorządowe, zatrudnienie w urzędach państwowych oraz zatrudnienie w organach wymiaru sprawiedliwości, nie mają wprawdzie charakteru pragmatyk pracowniczych<sup>150</sup>, ale niekiedy posiadają podstawowe znaczenie w zakresie uregulowania pozycji pracowników zatrudnionych na podstawie mianowania, powołania czy też wyboru. Unormowania, które zostały zawarte we wskazanych ustawach, a dotyczące m.in. zasad obsadzania stanowisk w samorządzie, reguł odwoływania osób wybranych czy kompetencji przyznanych osobom pełniącym funkcje wykonawcze w samorządzie są często pomijane przez kodeks pracy czy ustawę o pracownikach samorządowych. Wydaje się

<sup>148</sup> Z. Sypniewski, *Nawiązanie i zmiany...*, s. 10.

<sup>149</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 72.

<sup>150</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 69–74.

jednak, że taka regulacja jest również niezwykle istotna z aspekcie nawiązania, istnienia i rozwiązania pozaumownych stosunków pracy. Bez wątplenia zatem można stwierdzić, że ustawy ustrojowe również wkraczają w sferę prawa pracy. I w takim zakresie, w jakim wpływają na status pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych czy też zatrudnionych w organach wymiaru sprawiedliwości oraz regulują prawa i obowiązki stron pozaumownych stosunków pracy, są źródłami prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p.

#### 2.3.4.2. ZATRUDNIENIE SAMORZĄDOWE

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>151</sup> statuuje podstawowe standardy zatrudnienia samorządowego o charakterze pracowniczym i ma przymiot pragmatyki urzędniczej (zawodowej)<sup>152</sup>. Jest ona instrumentem dyferencjacji podmiotowej w stosunkach pracy i dostosowuje regulacje normatywne do specyfiki zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, wpisując się w proces multiplikacji prawa urzędniczego<sup>153</sup>. W strukturze źródeł prawa stosunku pracy pracowników samorządowych zajmuje ona pozycję tzw. podstawowego źródła prawa, stanowiącego akt szczególny w stosunku do norm powszechnego prawa pracy, tzw. pozakodeksowe źródło prawa pracy<sup>154</sup>. Cechą ustawy o pracownikach samorządowych jest jej powszechność w tym znaczeniu, że reguluje ona status pracowniczy wszystkich kategorii pracowników samorządowych<sup>155</sup>, a to bez względu na podstawę nawiązania stosunku

<sup>151</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902.

<sup>152</sup> Taki charakter zakładali projektodawcy ustawy, czego dowodem jest m.in. uzasadnienie projektu ustawy o pracownikach samorządowych wniesione do Sejmu uchwałą Senatu RP z dnia 19 stycznia 1990 r. (druk sejmowy nr 196, s. 1–12), a po uchwaleniu ustawy takie jej traktowanie w literaturze prawa pracy. Por. m.in. W. Koczur, H. Szewczyk, *Status prawny pracowników samorządowych. Wybrane problemy*, Pol. Społ. 1991, nr 5–6, s. 10; W. Muszalski, *Warunki zatrudniania pracowników samorządu terytorialnego*, PiZS 1991, nr 2–3, s. 64–65. Występują także pojedyncze głosy sugerujące, że ustawa o pracownikach samorządowych nie jest pragmatyką zawodową pracowników samorządu terytorialnego, bowiem jej regulacje są wzorowane bezpośrednio na przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1511 z późn. zm.); tak K. Kowalski, *Pracownicy samorządowi to znaczy kto?*, Wspólnota 1990, nr 4, s. 11; Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999; H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Sam. Ter. 2005, nr 12, s. 5–20.

<sup>153</sup> K.W. Baran (w:) *Prawo urzędnicze...*, s. 490.

<sup>154</sup> B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych...*, s. 8.

<sup>155</sup> W przepisach ustawowych wyodrębniono kategorię określaną jako „pracownicy samorządowi”. Terminem tym posługiwała się m.in. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) w art. 33

pracy. Odnosi się więc ona do pracowników pozaumownych, jak i pracowników kontraktowych, niezależnie od tego, na jakich stanowiskach pozostają zatrudnieni. Nie ma wątpliwości, że ustawa o pracownikach samorządowych stanowi „przepis szczególny” w stosunku do kodeksu pracy (w rozumieniu art. 5 k.p.), stąd też kwalifikowana jest jako pragmatyka pracownicza (o czym więcej w pkt 3.3.3 niniejszego rozdziału). Niestety ustawa ta nie ma przymiotu regulacji kompleksowej, ponieważ poza jej zakresem znajduje się znacząca część indywidualnego prawa pracy oraz regulacje zbiorowego i procesowego prawa pracy, co skutkuje dyfuzją normatywną. Komentowana ustawa określa status prawny pracowników samorządowych w odniesieniu do osób zatrudnionych w urządach samorządowych oraz innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. Grupa zawodowa objęta przedmiotem regulacji niniejszej ustawy jest niezwykle zróżnicowana, co skłania do wyodrębnienia jej w oparciu o kryterium miejsca zatrudnienia<sup>156</sup>. Nie można jednak w każdym przypadku automatycznie kwalifikować osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych prowadzonych przez samorząd do tej grupy zawodowej. Do wyjątków zaliczyć należy placówki posiadające osobowość prawną odrębną od samorządu terytorialnego, dla których samorząd jest organem prowadzącym<sup>157</sup>. Do pracowników samorządowych nie kwalifikują się również pracownicy jednostek organizacyjny nieposiadający osobowości prawnej, których statut regulowany jest na gruncie odrębnych ustaw (pragmatyk), tj.: nauczyciele szkół, wychowawcy, inni pracownicy pedagogiczni, których sytuację prawną określa Karta Nauczyciela, czy muzealnicy (asystenci, adiunkci, kustosze, kustosze dyplomowani) zatrudniani w muzeach zakładanych przez samorządy terytorialne na podstawie art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>158</sup>. Komentowana ustawa dopuszcza umowne i pozaumowne (tj. wybór i powołanie) formy zatrudnienia, których nie można stosować zamiennie, bowiem podstawa stosunku pracy zależy od rodzaju stanowiska, na którym zatrudniony pozostaje dany pracownik. Przyjmując omawianą ustawę w 2008 r., ustawodawca zrezygnował z mianowania<sup>159</sup> jako podstawy za-

---

ust. 6, która z dniem 29 grudnia 1998 r. otrzymała tytuł – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na podstawie Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

<sup>156</sup> M. Tomaszewska (w:) *Prawo urzędnicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 499.

<sup>157</sup> Pracownicy podmiotów prowadzących działalność leczniczą (zakłady opieki zdrowotnej) – zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1638).

<sup>158</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.

<sup>159</sup> W literaturze poddawano ostrej krytyce istnienie aż czterech podstaw nawiązania stosunków pracy pracowników samorządowych, a co za tym idzie: kreowanie czterech reżimów stosunków pracy, przy asymetrii regulacji stosunków z mianowania i pozostałych; zob. m.in. B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Stosunek pracy pracownika sa-*

trudnienia, ponieważ samorządy niechętnie korzystały z delegacji ustawowej do jej wprowadzenia w statutach poza samorządem gminnym<sup>160</sup>. Od dnia 1 stycznia 2012 r. stosunki pracy pracowników samorządowych mianowanych uległy, z mocy prawa, przekształceniu na stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (art. 54 ust. 1 u.p.s.). Ustawodawca, normując stosunki pracy samorządowców w odrębnej pragmatyce pracowniczej, dostosował stanowiska pracy do specyficznych zadań realizowanych przez samorządy na różnych jej poziomach (gminnym, powiatowym i wojewódzkim), co pozwoliło na bardziej efektywne zarządzanie kadrami<sup>161</sup>. Ustawa ta przyjęła również wiele korzystnych rozwiązań z ustawy o służbie cywilnej, które zmierzają do profesjonalizacji aparatu samorządowego<sup>162</sup>.

Źródłem samorządowego prawa urzędniczego pozostaje w pewnym zakresie także kodeks wyborczy<sup>163</sup>, który reguluje m.in. przypadki wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Przepis art. 1 k. wyb. ustala zakres przedmiotowy kodeksu, określając bardzo ogólnie, jakie sprawy wyborcze reguluje i do jakich wyborów ma zastosowanie. Kodeks niejako z założenia stanowi kompleksową regulację prawną służącą unifikacji rozwiązań prawnych z dziedziny, której dotyczy. Powstał w wyniku realizacji od dawna głoszonej idei uporządkowania w ten sposób prawa wyborczego. Kodeks wyborczy zastąpił kilka obowiązujących dotychczas w tym zakresie aktów prawnych o charakterze ustawowym, w tym ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>164</sup>. Kodeks wyborczy jest więc niejako aktem wykonawczym do Konstytucji RP, a także do Traktatu o Unii Eu-

---

morządowego, cz. I i II, Katowice 1991 (skrypt ZPP); tychże, *Pracownicy samorządowi*, Gdańska 1991 i *Ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)* (w:) *Samorządność terytorialna – pierwsze doświadczenia*, Katowice 1991, s. 3 i n.; A.M. Świątkowski, *Komentarz do pragmatyki urzędniczej*, Warszawa 1988, s. 26 i n.; M. Taniewska-Peszko, *Obowiązki i uprawnienia pracowników samorządowych – wybrane zagadnienia*, Z problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej t. 9, Katowice 1992, s. 35 i n.

<sup>160</sup> M. Tomaszewska (w:) *Prawo urzędnicze...*, s. 500; B.M. Ćwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)* (w:) *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, Warszawa 2009, s. 5–19.

<sup>161</sup> B.M. Ćwiertniak, *Podstawy zatrudniania pracowników samorządowych (uwagi de lege ferenda)* (w:) *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 111. Autor krytykuje rozwiązanie, w którym w ramach jednej pragmatyki zawodowej funkcjonują różne formy nawiązania stosunku pracy.

<sup>162</sup> M. Tomaszewska (w:) *Prawo urzędnicze...*, s. 500.

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

<sup>164</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191; więcej na temat ustawy zob. A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 75–78.

ropejskiej, pozwalającym na zrealizowanie określonych w tych aktach prawnych zasad wyłaniania organów przedstawicielskich. Nadmienić należy, że wejście w życie kodeksu wyborczego spowodowało spore wątpliwości z uwagi na trwające wówczas kadencje organów samorządu terytorialnego. Łączyły się one m.in. z odwołaniem wójta, burmistrza i prezydenta oraz będących jego następstwem wyborów uzupełniających i doprowadziły do kolejnych nowelizacji kodeksu wyborczego<sup>165</sup>.

#### 2.3.4.3. ZATRUDNIENIE W URZĘDACH PAŃSTWOWYCH

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>166</sup> reguluje zatrudnienie pracowników w niektórych strukturach władzy i administracji publicznej, gdzie nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej i pracownikach samorządowych. W ujęciu ogólnoteoretycznym ustawa ta ma przymiot pragmatyki szczególnej<sup>167</sup>, a jednocześnie spełnia rolę pragmatyki bazowej dla innych pragmatyk, które odsyłają do jej postanowień (np. ustawy o pracownikach sądów i prokuratury<sup>168</sup> omawianej w pkt 3.4.3 niniejszego rozdziału). Ustawa o pracownikach urzędów państwowych jako pragmatyka pracownicza nie ma charakteru kompleksowego i nie reguluje wszystkich aspektów zatrudniania urzędników i innych pracowników państwowych. Wówczas uzupełniającą mają do nich zastosowanie normy kodeksu pracy na podstawie art. 5 k.p. Omawianą ustawę stosujemy do urzędników państwowych zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę, jak i zatrudnionych pozaumownie oraz do innych pracowników zatrudnionych w jednostkach obsługujących najwyższe organy państwowe oraz niektóre inne instytucje centralne. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych reguluje status pracowniczy nie tylko korpusu urzędniczego, ale także innych pracowników z reguły obsługi technicznej i pomocniczej, z tym że nie mają do nich zastosowania normy regulujące wyłącznie status urzędników. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych przewidywała pierwotnie mianowanie jako podstawę stosunków pracy urzędników zajmu-

<sup>165</sup> B.M. Ćwiertniak (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 573.

<sup>166</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1511.

<sup>167</sup> K.W. Baran (w:) *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 678.

<sup>168</sup> Ustawa o pracownikach urzędów państwowych ma subsydiarne zastosowanie do pracowników Sądu Najwyższego niebędących sędziami (art. 8 § 2 ustawy o SN) oraz do pracowników Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędących sędziami (art. 49 p.u.s.a.).

jących stanowiska kierownicze i samodzielne. Mianowani byli prawie wszyscy pracownicy urzędów, z wyłączeniem jedynie najniższych stanowisk pomocniczych i obsługi<sup>169</sup>. Początkowo pragmatyka urzędnicza była kompleksowym aktem z zakresu prawa urzędniczego, obejmującego swym zakresem podmiotowym wszystkich pracowników zatrudnionych w urzędach administracji państwowej (centralnej i terenowej)<sup>170</sup>. Posiadała ona bardzo szeroki zakres podmiotowy i pełniła również funkcję pragmatyki ogólnej, do której odsyłały przepisy ustaw regulujących stosunki pracy poszczególnych kategorii pracowników w sferze publicznej. Aktualnie znaczenie ustawy o pracownikach urzędów państwowych maleje z uwagi na powołanie służby cywilnej i odrębne uregulowanie statusu pracowników samorządowych oraz ze względu na wykluczenie (choć niecałkowite, m.in. z uwagi na brzmienie art. 10 ust. 2 u.p.u.p.) mianowania jako podstawy zatrudnienia pracowników państwowych<sup>171</sup>.

#### 2.3.4.4. ZATRUDNIENIE W ORGANACH WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury<sup>172</sup>, która w ujęciu teoretycznoprawnym ma status pragmatyki szczególnej, reguluje zatrudnienie niektórych kategorii pracowników w organach wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to akt kompleksowy, gdyż w jego przepisach znajduje się odesłanie – zawarte w art. 18 u.p.s.p. – do ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz do kodeksu pracy. Odesłanie to ma typowo kaskadowy charakter i jest jedną z najbardziej niepożądanych technik legislacyjnych, powodujących bardzo duże problemy praktyczne. Wedle K.W. Barana<sup>173</sup> z argumentu *lege non distinguente* należy wywieść konstatację, że w zakresie podmiotowym ustawy znajdują się zarówno urzędnicy kontraktowi, zatrudnieni na podstawie umowy o pra-

<sup>169</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz. U. Nr 39, poz. 257 z późn. zm.); zob. także L. Florek, *Uwagi o sytuacji prawnej urzędnika państwowego*, PiP 1984, z. 4, s. 48 i n.; T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 30.

<sup>170</sup> A. Dubowik (w:) *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 692 i n.

<sup>171</sup> Od dnia 27 stycznia 1995 r., stosownie do art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704), z pracownikami urzędów państwowych wymienionych w art. 1 tej ustawy nie nawiązuje się stosunku pracy na podstawie mianowania. Nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie umowy o pracę lub, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią, na podstawie powołania.

<sup>172</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1241 z późn. zm.

<sup>173</sup> K.W. Baran (w:) *Prawo urzędnicze...*, s. 819.

cę, jak i mianowani. Przepisy ustawy o pracownikach sądów i prokuratury (na podstawie art. 1 pkt 2) znajdują zastosowanie również do urzędników oraz innych pracowników zatrudnionych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury<sup>174</sup>. Wyłączenia podmiotowe zostały dokonane względem urzędników i innych pracowników zatrudnionych w Sądzie Najwyższym (art. 8 § 2 ustawy o SN), Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 49 p.u.s.a. w zw. z art. 8 § 2 ustawy o SN) oraz w stosunku do zawodowych kuratorów sądowych (art. 4 u.kur.sąd.) i pracowników biura Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>175</sup>).

### 2.3.5. AKTY WYKONAWCZE

Nie ulega wątpliwości, że na podstawie wszystkich przedstawionych powyżej ustaw (w tym m.in. pragmatyk zawodowych, ustaw ustrojowych) mogą być i są wydawane stosowne rozporządzenia kształtujące pozycję prawną pracowników zatrudnionych w oparciu o mianowanie, powołanie i wybór. Stąd też, ze względu na ich znaczenie dla analizowanej tematyki, ich rola i funkcje zostaną omówione poniżej.

Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP rozporządzenia to akty prawne wykonawcze, wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP (odpowiednio przez ministrów, Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania tego aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Wynika z powyższego, że to sama ustawa wskazuje sprawy, które winny być uregulowane mocą rozporządzenia. Wąski zakres swobody normodawczej, pozostawiony organowi wydającemu rozporządzenie, podkreśla ścisły związek rozporządzenia z ustawą<sup>176</sup> jako aktu wydawanego na podstawie norm kompetencyjnych. Związek, jaki istnieje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, sprawia, że źródłem prawa pozaumownego stosunku pracy z mianowania, powołania czy wyboru pozostaną również akty wykonawcze wydawane z upoważnienia ustaw regulujących pozaumowne

<sup>174</sup> Art. 1 pkt 2 u.p.s.p. w poprzednim brzmieniu obejmował także wojskowe jednostki prokuratur, ale został zmieniony przez art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 4 marca 2016 r., zaś w zakresie prokuratury ds. wojskowych – z dniem 4 kwietnia 2016 r.

<sup>175</sup> Dz. U. poz. 1157.

<sup>176</sup> E. Ochendowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa*, Lublin 1993, s. 138.

stosunki pracy. Na potrzeby niniejszego opracowania nie jest możliwe, ani nie wydaje się być konieczne, wskazywanie wszystkich obowiązujących aktualnie rozporządzeń dotyczących pozaumownych stosunków pracy. Niemniej jednak można dokonać pewnego usystematyzowania aktów wykonawczych wedle podziału dokonanego tak jak przy pragmatykach zawodowych. W pierwszej grupie, odnoszącej się do pragmatyk pracowniczych, należałoby zawrzeć te z aktów wykonawczych, które wpływają oraz kształtują poszczególne stosunki pracy i regulują zakres praw i obowiązków pracownika zatrudnionego w oparciu o mianowanie, powołanie czy też wybór, a tym samym decydują w pewnym zakresie o charakterze pozaumownego stosunku pracy, czyli akty wykonawcze kształtujące (regulujące lub uszczegóławiające prawa i obowiązki stron wynikające z pozaumownego stosunku pracy) zagadnienie:

- a) wynagrodzenia,
- b) czasu pracy,
- c) praw i obowiązków oraz uprawnień szczególnych<sup>177</sup>,
- d) ocen kwalifikacyjnych i ocen okresowych<sup>178</sup>,
- e) postępowania dyscyplinarnego<sup>179</sup>.

Grupa druga obejmowałaby natomiast kategorię aktów wykonawczych mającą zdecydowanie walor porządkujący i niewątpliwie w tej grupie znalazłyby się rozporządzenia, które uszczegóławiają rozwiązania zawarte w ustawach pragmatycznych, ale nie mają decydującego wpływu na charakter poszczególnych stosunków służbowych. Regulują one zagadnienia podlegające ciągłym zmianom (stąd też sposób regulacji właściwie na drodze rozporządzenia wydaje się w tym zakresie właściwszy) oraz dotyczą znacznie węższego zakresu ich obowiązywania, czyli akty wykonawcze porządkujące (odnoszące się do specyfiki stosunku służbowego) regulujące, tj.:

- a) przedmiot umundurowania<sup>180</sup>,

<sup>177</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie wysokości i warunków wypłacania świadczeń urzędnikom państwowym przeniesionym do pracy w innej miejscowości (Dz. U. Nr 66, poz. 597), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 30).

<sup>178</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. poz. 125).

<sup>179</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60, poz. 493).

<sup>180</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 marca 2016 r. w sprawie umundurowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. poz. 424),

- b) przedmiot legitymacji służbowej<sup>181</sup>,
- c) zakres stopni służbowych<sup>182</sup>.

Zaproponowany podział nie jest podziałem wyczerpującym, a zatem możliwe jest dokonywanie dalszych klasyfikacji i rozróżnień w ramach dowolnie przyjętego kryterium. Nie ma on charakteru zamkniętego, ponieważ np. organizacja czasu pracy<sup>183</sup> regulowana jest w drodze rozporządzenia w stosunku do różnych grup zawodowych<sup>184</sup>, zarówno tych podległych pod pragmatyki pracownicze, jak i służbowe. Akty wykonawcze mogą być usystematyzowane również według poszczególnych podstaw pozaumownego zatrudnienia albo według konkretnych ustaw, np. akty wykonawcze prawa urzędniczego<sup>185</sup>, akty wykonawcze ustaw ustrojowych itd.

Odnosząc się natomiast do problematyki poszczególnych rozporządzeń znajdujących się w pierwszej grupie zaproponowanego podziału, należy wskazać, że przepisy regulujące zasady wynagradzania należą do tych najliczniejszych, najbardziej znaczących i uważanych za najistotniejsze<sup>186</sup>. I tak np. nieobowiązujące już rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych z urzędach gmin, starostwach powiatowo-

---

rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz. U. Nr 90, poz. 738 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie umundurowania strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 4, poz. 25).

<sup>181</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie legitymacji służbowych policjantów (Dz. U. Nr 241, poz. 2091 z późn. zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. w sprawie legitymacji służbowej funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. poz. 1306).

<sup>182</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie określenia stopni policyjnych, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Urzędu Ochrony Państwa odpowiadających poszczególnym stopniom wojskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 116).

<sup>183</sup> Zob. K. Rączka, *Czas pracy w służbie cywilnej*, PiZS 2013, nr 12, s. 24–27.

<sup>184</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej (Dz. U. Nr 76, poz. 505 z późn. zm.).

<sup>185</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz. U. Nr 39, poz. 257 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1995 r. w sprawie określenia stanowisk w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, na których zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi (Dz. U. Nr 130, poz. 631).

<sup>186</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 66–67; zob. także H. Szewczyk, *Zakazy i ograniczenia antykorupcyjne w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, Sam. Ter. 2012, nr 11, s. 62.

wych i urzędach marszałkowskich<sup>187</sup> regulowało nie tylko kwestię sposobu ustalania i wysokości wynagrodzenia pracowników samorządowych z wyboru, ale precyzowało także zagadnienia ogólnikowo potraktowane przez ustawę o pracownikach samorządowych. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>188</sup> wydane na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.s. określa, poza warunkami i sposobami wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionymi na podstawie wyboru, powołania oraz umowy o pracę, także minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach. Z kolei ze względu na różnorodny status prawny poszczególnych grup zawodowych pracowników zatrudnionych w sądach powszechnych oraz różne podstawy zatrudnienia przepisy regulujące zasady wynagradzania pracowników sądów są mocno rozproszone<sup>189</sup>. Częściowo regulacja wynagrodzeń jest umiejscowiona w samej ustawie ustrojowej sędziowskiej<sup>190</sup>, częściowo w ustawie o pracownikach sądów i prokuratury<sup>191</sup>, a częściowo również w aktach wykonawczych do tych ustaw<sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1223 z późn. zm.

<sup>188</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.

<sup>189</sup> Zob. A. Rycak, *Wynagrodzenie pracowników sądów powszechnych (w:) Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania*, red. A. Rycak, Warszawa 2014, s. 88.

<sup>190</sup> Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w której uregulowane są zasady wynagradzania sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, a od dnia 1 stycznia 2013 r. – także dyrektorów sądów.

<sup>191</sup> W której uregulowane są zasady wynagradzania urzędników sądowych oraz pracowników pomocniczych i obsługi.

<sup>192</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. z 2015 r. poz. 54 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie delegowania urzędników sądów do Ministerstwa Sprawiedliwości lub poza stałe miejsce pracy (Dz. U. Nr 36, poz. 187); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. poz. 1482); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów (Dz. U. poz. 791), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie wynagrodzeń kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1547).

### 2.3.6. AKTY WEWNĘTRZNE

#### 2.3.6.1. UWAGI WSTĘPNE

W odróżnieniu od źródeł prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja RP nie zamknęła katalogu źródeł prawa wewnętrznego<sup>193</sup>, co oznacza, że system aktów prawa wewnętrznego, w zakresie podmiotowym, ma charakter systemu otwartego<sup>194</sup>. Z treści art. 93 Konstytucji RP wynika wyraźnie, że akty prawa wewnętrznego nie ograniczają się jedynie do wymienionych w nim zarządzeń i uchwał. Przepis ten może mieć zastosowanie do organów innych niż Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie, a także do form prawnych o charakterze „zarządzeniowym” czy „powielanym”, wydawanych w obrębie państwowej administracji centralnej<sup>195</sup>. Ustawodawca nie rozwinął jednak pojęcia „organ”, ale należy pamiętać, że akt prawa wewnętrznego jest źródłem prawa (zajmującym najniższą pozycję w hierarchii źródeł prawa), a więc aktem władzy publicznej. Zatem przez pojęcie „organ” należy rozumieć organ władzy publicznej<sup>196</sup>. W związku z powyższym w doktrynie prawa wskazuje się, że zakresu podmiotowego nie można rozciągać na podmioty o charakterze prywatnoprawnym, takie jak np. spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje, ani na pewne podmioty publiczne, które posiadają ustawowo lub nawet konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię, ale którym nie przysługują kompetencje w sferze władzy publicznej. Podmioty te tworzą bowiem własny system źródeł prawa wewnętrznego podległego ustawie (np. statuty, regulaminy) i mogącego obowiązywać jednostki od nich zależne<sup>197</sup>. Akty wydawane przez takie podmioty, skierowane np. do ich pracowników, członków czy innych jednostek, oceniać należy w kategoriach prawa prywatnego (m.in. prawa pracy, ale również prawa cywilnego), a nie przez pryzmat konstytucyjnych regulacji doty-

<sup>193</sup> Zob. wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

<sup>194</sup> M. Wiącek (w:) *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 195.

<sup>195</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 218 i n.

<sup>196</sup> Odwołując się do przyjętego w orzecznictwie rozumienia tego terminu, należy przyjąć, że organem władzy publicznej jest każdy podmiot niezależnie od jego przynależności do władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz niezależnie od przynależności do struktury samorządowej lub państwowej, o ile został wyposażony w kompetencję do władczego działania; zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2012 r., U 3/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 131.

<sup>197</sup> A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce* (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 179.

czących źródeł prawa<sup>198</sup>. Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku zakładów administracyjnych (np. publiczne muzea, biblioteki, szpitale, uczelnie), czyli podmiotów, które nie będąc organami państwa lub samorządu terytorialnego dysponują pewnymi kompetencjami władczymi wobec osób będących użytkownikami zakładu lub przebywającymi na jego terenie. Wówczas taki akt zawierający normy prawne adresowane do osób, wobec których zakładowi administracyjnemu przysługują kompetencje władcze, będzie zaliczany do źródeł prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając zatem powyższe na względzie, omawiając tematykę aktów wewnętrznych jako źródeł pozaumownych stosunków pracy, w oparciu o przedstawione powyżej rozważania i dokonaną wcześniej systematykę pragmatyk zawodowych oraz źródeł prawa pracy, można dokonać stosownej klasyfikacji aktów wewnętrznych na:

- a) źródła prawa o charakterze wewnętrznym występujące w zakresie pragmatyk służbowych,
- b) źródła prawa o charakterze wewnętrznym występujące w zakresie pragmatyk pracowniczych,
- c) układy zbiorowe i inne porozumienia zbiorowe,
- d) regulaminy (pracy, wynagradzania, organizacyjne),
- e) statuty.

Jednakże z uwagi na zakres tematyczny przedmiotowego opracowania tematyka źródeł prawa o charakterze wewnętrznym w zakresie pragmatyk służbowych (lit. a w powyższej klasyfikacji) nie będzie przedmiotem analizy. Z kolei źródła prawa o charakterze wewnętrznym w zakresie pragmatyk pracowniczych zostały omówione w części dotyczącej aktów wykonawczych (pkt 3.5 niniejszego rozdziału).

#### 2.3.6.2. UKŁADY ZBIOROWE PRACY

Układy zbiorowe pracy to porozumienia normatywne zawierane przez pracodawców lub ich reprezentantów i związki, które uregulowane zostały w dziale IX k.p. Celem zawarcia układu zbiorowego pracy, zarówno na poziomie zakładowym, jak i ponadzakładowym, jest ustalenie w drodze negocjacji warunków, jakim powinna odpowiadać treść sto-

---

<sup>198</sup> M. Wiącek (w:) *Konstytucja RP...*, s. 197; por. wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 53 dotyczący źródeł prawa pracy; wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK-A 2005, nr 9, poz. 104 dotyczący relacji między uczelnią niepubliczną a jej studentem.

sunków pracy. Znaczenie układów zbiorowych pracy<sup>199</sup>, w porównaniu z innymi krajami świata, w kształtowaniu standardów zatrudnienia jest niewielkie, a w sferze zatrudnienia urzędniczego w zasadzie nikłe<sup>200</sup>. Wynika to z wielu ograniczeń poczynionych ze strony ustawodawcy<sup>201</sup>, który w art. 239 § 3 k.p. wyłącza możliwość zawarcia układu zbiorowego dla członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz sędziów, asesorów sądowych<sup>202</sup> i prokuratorów. Powyższe oznacza, że kształtowanie, w drodze układowej, treści stosunków pracy urzędników zatrudnionych w oparciu o formy pozaumowne nie jest w zasadzie możliwe. Ukształtowanie treści stosunku pracy poprzez układ zbiorowy pracy możliwe będzie – oczywiście poza korpusem służby cywilnej – tylko względem urzędnika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Jednostronna metoda kształtowania statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej w formie regulacji ustawowej, a nie układowej, oznacza, że państwo przyjęło na siebie rolę gwaranta w zakresie ochrony interesów zawodowych i socjalnych tej grupy pracowniczej<sup>203</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 240 § 4 i 5 k.p. zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów. Wniosek o zarejestrowanie układu zawartego dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach powinien zawierać oświadczenie

<sup>199</sup> Na temat układów zbiorowych jako źródeł prawa pracy zob. m.in. K. Rączka, *Miejsce i rola układów zbiorowych pracy w systemie źródeł prawa pracy*, PiZS 1996, nr 2, s. 1–16; K.W. Baran, *Układy zbiorowe pracy po nowelizacji Kodeksu pracy*, Pol. Społ. 2001, nr 8, s. 1–16; F. Florek, *Układy zbiorowe pracy*, Mon. Praw. 1995, nr 6, s. 165; G. Goździewicz, *Układy zbiorowe jako źródło prawa pracy (w:) Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin profesora Wacława Szuberta*, Warszawa 2013, s. 69 i n.; I. Sierocka, *Układy zbiorowe pracy w samorządzie terytorialnym (w:) Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 232.

<sup>200</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 79.

<sup>201</sup> Zob. J. Szmit, *Specyficzne źródła prawa pracy pracowników samorządowych*, Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego 2012, nr 1, s. 63 i n.

<sup>202</sup> Zmiana wprowadzona od 1 stycznia 2016 r.

<sup>203</sup> G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego (w:) Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001, s. 52.

organu, który utworzył dany podmiot lub przejął funkcję takiego organu, o spełnieniu powyższego wymogu. Tym samym, zasadnicze warunki pracy i płacy pracowników sfery budżetowej są nadal uregulowane ustawami i przepisami wykonawczymi. W związku z tym układy zbiorowe pracy będą tylko konkretyzować lub uzupełniać to, co objęte jest regulacją ustawową i nie będą poza nią wykraczać<sup>204</sup>. Tak wygląda to w ujęciu czysto teoretycznym, natomiast w praktyce układów zbiorowych pracy dla wymienionej grupy osób nie zawiera się, a to dlatego, że nie istnieją silne i dobrze rozwinięte organizacje związkowe, a rokowania zbiorowe w tym zakresie stanowią wąski margines<sup>205</sup>. Podstawowa materia będąca tradycyjnie przedmiotem rokowań zbiorowych, czyli wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia związane z pracą, została ujęta w pragmatyce zawodowej przy zastosowaniu systemu parametrycznego (mnożników prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w państwowej sferze budżetowej)<sup>206</sup>. Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz określenia stopni służbowych urzędników służby cywilnej i związanych z tym dodatków reguluje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzeń (zob. pkt 3.5 niniejszego rozdziału). Podobna analiza dotyczy układu zbiorowego pracy jako instrumentu służącego uregulowaniu zatrudnienia pracowników sądowych i odpowiedzi na pytanie, czy status pracowniczy pracowników sądowych ma być tylko ustawowy czy także układowy<sup>207</sup>.

### 2.3.6.3. REGULAMINY

Wśród aktów prawnych zaliczanych do źródeł prawa pracy art. 9 § 1 k.p. wymienia także regulamin, jeżeli jest on oparty na ustawie i określa prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Rozważania na temat regulaminów jako swoistych źródeł prawa pracy dotyczyć będą regulaminów pracy oraz regulaminów wynagradzania, ale w kontekście źródeł pozaumownych podstaw zatrudnienia nie sposób jest pominąć tematyki regulaminów organizacyjnych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu i województwa.

<sup>204</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 295.

<sup>205</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 79; autor podkreśla, że z podobnych przyczyn w sferze urzędniczej nie zawiera się również tzw. porozumień zbiorowych.

<sup>206</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 296.

<sup>207</sup> W. Sanetra, *Ogólne założenia ukształtowania statusu prawnego pracowników sądowych (w:) Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania*, red. A. Rycak, Warszawa 2014, s. 26–28.

Regulamin organizacyjny, co wynika z przepisów ustaw ustrojowych, określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy<sup>208</sup>, starostwa powiatowego<sup>209</sup> oraz urzędu marszałkowskiego<sup>210</sup>. W większości przypadków regulamin organizacyjny zawiera normy porządkowe oraz szczegółowo określa sposób wykonywania poszczególnych czynności. Regulamin organizacyjny w przypadku pracowników samorządowych zawiera z reguły postanowienia związane ze szczególnym określeniem obowiązków i kompetencji tych osób. Konieczne wydaje się zatem stwierdzenie, czy regulamin organizacyjny może być traktowany jako źródło regulacji pozaumownego stosunku pracy. Zdaniem A. Giedrewicz-Niewińskiej<sup>211</sup> analiza obowiązujących przepisów – dokonywana również przez pryzmat podmiotów uchwalających regulamin – skłania do uznania, że regulamin organizacyjny, który zresztą Autorka kwalifikuje jako akt prawa miejscowego, może stanowić źródło prawa stosunku pracy przede wszystkim powiatowych, ale również gminnych i wojewódzki pracowników samorządowych z wyboru<sup>212</sup>. Warunkiem takiego uznania jest również to, że regulamin taki określa prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

Nie ulega wątpliwości, że osoby zatrudnione na podstawie mianowania, powołania czy wyboru mogą pozostać objęte także zakresem regulaminów pracy. Regulamin pracy, zgodnie z przepisami kodeksu pracy, tworzony jest celem ustalenia organizacji i porządku w procesie pracy oraz związanych z tym praw i obowiązków pracowników i pracodawcy. Powinien pełnić przede wszystkim funkcję regulacyjną i konkretyzującą. W przypadku służby cywilnej – zgodnie z art. 25 ust. 4. 1d u.s.c. – regulamin pracy, podobnie jak regulamin organizacyjny, ustalany jest przez Dyrektora Generalnego Urzędu. Z kolei w sferze samorządowej regulaminy określają porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy<sup>213</sup>. Podział między regulaminem organizacyjnym a regulaminem pracy przebiega według zasady, że regulamin pracy skierowany jest raczej do „pracowników wykonawczych poza zarządem zakładu”, a regulamin organizacyjny

<sup>208</sup> Art. 33 ust. 2 u.s.g.

<sup>209</sup> Art. 35 ust. 1 u.s.p.

<sup>210</sup> Art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.

<sup>211</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 85–86.

<sup>212</sup> Autorka w swojej monografii zajmuje się jedynie wyborem jako podstawą na wiązania stosunku pracy, stąd też ocena regulaminów organizacyjnych jako źródeł praw dokonana została wyłącznie w tym wąskim zakresie, niemniej jednak wyrażam zapatrywanie, że znajdzie ona odpowiednie zastosowanie również do pozostałych pozaumownych form zatrudnienia, w szczególności do powołania.

<sup>213</sup> Art. 24 ust. 1 u.p.s.; por. M. Taniewska-Peszko, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych (w:)* *Prawo pracy*, t. 2, red. Z. Salwa, Warszawa 1998, s. 328 i n.

do „kierowników pracy i innych pracowników administracji zakładu”<sup>214</sup>. Tak więc w przypadku urzędów jednostek samorządowych regulamin organizacyjny dotyczy przede wszystkim kadry kierowniczej, a regulamin pracy pozostałych pracowników urzędu<sup>215</sup>.

W przypadku regulaminów wynagradzania, zgodnie z brzmieniem art. 77<sup>2</sup> § 5 k.p., stosuje się art. 239 § 3 k.p., czyli wyłączenia podmiotowe wobec: członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania oraz urzędników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania. W praktyce oznacza to, że regulaminy wynagradzania nie występują w urzędach administracji rządowej objętej pragmatyką służby cywilnej. Regulaminy wynagradzania mogą być natomiast wprowadzane w urzędach samorządowych, ale tylko wobec pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Tak więc regulaminy wynagradzania nie odegrają roli jako źródła w pozaumownych stosunkach pracy. Wynagrodzenia pozaumownych urzędników samorządowych oraz urzędników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych określa odpowiedni organ samorządowy. W niektórych przypadkach regulaminy wynagradzania występują jako substytuty odpowiednich rozporządzeń płacowych<sup>216</sup>. Dotyczy to w szczególności Kancelarii Sejmu, Senatu (gdzie regulamin wynagradzania musi zostać dodatkowo zatwierdzony przez marszałków), biura Sądu Najwyższego, biura Trybunału Konstytucyjnego, biura Rzecznika Praw Obywatelskich, biura Rzecznika Praw Dziecka, biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Krajowego Biura Wyborczego.

#### 2.3.6.4. STATUTY

Jeżeli statut oparty jest na ustawie i określa prawa i obowiązki stron stosunku pracy, to zgodnie z treścią art. 9 § 1 k.p. stanowi źródło prawa pracy. Niestety w kodeksie pracy nie znajdziemy definicji statutu i dlatego w oparciu o powszechne rozumienie tego zwrotu możemy wskazać, że oznacza ono zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i sposób

<sup>214</sup> W. Sanetra, *Lokalne prawo pracy i udział załogi w jego stanowieniu. Zagadnienia ogólne* (w:) *Regulaminy i inne regulacje wewnątrzzakładowe w wielkich przedsiębiorstwach*, red. W. Sanetra, Wrocław 1979, s. 18.

<sup>215</sup> Więcej na temat charakteru prawnego regulaminu pracy oraz jego miejsca w hierarchii źródeł prawa pracy zob. m.in. A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 88; J. Skoczyński, *Regulamin pracy* (w:) *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 151 i n.; F. Małysz, *Regulamin pracy – źródłem prawa pracy*, Pr. Pracy 2001, nr 7–8.

<sup>216</sup> J. Stelina, *Prawo...*, s. 81.

działania osoby prawnej (instytucji, organizacji)<sup>217</sup>. Statut jest jednym z najczęściej stosowanych aktów prawnych regulujących działalność różnych jednostek organizacyjnych. Byłoby trudno wszystkie je wymienić, dlatego też wskazane zostaną jedynie przykładowo. I tak, regulacje statutowe dotyczą: poszczególnych ministerstw<sup>218</sup>, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Regulacji Energetyki<sup>219</sup>, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>220</sup>, Najwyższej Izby Kontroli, Agencji Mienia Wojskowego<sup>221</sup>, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Ponadto statuty regulują: ustrój spółek akcyjnych, związków zawodowych, związków pracodawców, gminy, powiatu, spółek wodnych, fundacji, partii politycznych, instytutów naukowych i badawczych. Powyższe wyliczenie, będące jedynie przykładowym, wykazuje ogromną różnorodność instytucji objętych postanowieniami statutu i działających na jego podstawie. Regulacja prawna wielu statutów będzie należała do wielu różnych gałęzi prawa, takich jak prawo cywilne, administracyjne, handlowe czy prawo pracy<sup>222</sup>. To do jakiej sfery prawa zaliczymy statut, nie ma w zasadzie większego znaczenia, ponieważ w prawie administracyjnym, ale również w prawie pracy, statuty traktuje się jako swoiste źródła prawa, które mogą obowiązywać pracowników<sup>223</sup>. Poza tym konstrukcja autonomicznych źródeł prawa pracy pozwala na traktowanie postanowień statutowych jako częściowo wewnętrzne, a częściowo powszechnie obowiązujące, np. statuty wydawane w zakresie delegacji ustawowej przez radę gminy<sup>224</sup>. Statut jest jednym z najczęściej stosowanych aktów prawnych regulujących działalność jednostek organizacyjnych, takich jak gmina i jej jednostki pomocnicze, powiat, województwo, związek międzygminny oraz międzypowiatowy. Przepisy statutowe jednostek samorządu terytorialnego należą do aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 94

<sup>217</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 78.

<sup>218</sup> Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. Nr 206, poz. 185).

<sup>219</sup> Zarządzenie nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M.P. poz. 891).

<sup>220</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M.P. poz. 716).

<sup>221</sup> Zarządzenie nr 2 Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON poz. 16).

<sup>222</sup> B. Cudowski, *Statut jako pozaumowne źródło prawa pracy* (w:) *Źródła prawa pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2000, s. 168; zob. także A. Jedliński, L. Kaczyński, *Statut jako źródło prawa pracy*, PiP 1999, z. 4, s. 28–34.

<sup>223</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 124.

<sup>224</sup> A. Rozkuszka, *Statut publicznej uczelni wyższej jako źródło prawa pracy*, Rocznik Administracji i Prawa 2013, nr 13, s. 292.

Konstytucji RP<sup>225</sup>. Akty prawa miejscowego będą stanowiły także źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 k.p., ale tylko wówczas, gdy będą określały prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Jak słusznie zwraca uwagę A. Giedrewicz-Niewińska<sup>226</sup>, statuty, które mają charakter powszechny, winny zostać zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego. Przy czym wydaje się, że taki wyrazisty i jednoznaczny podział nie zawsze będzie możliwy, bowiem z racji natury prawnej nie mogą one kształtować bezpośrednio sytuacji stron stosunku pracy, ale po spełnieniu określonych przesłanek, dzięki wskazanym przepisom kodeksowym, można uznać je za taki instrument<sup>227</sup>. Wśród organów uchwalających statuty należy wymienić: radę gminy<sup>228</sup> (szczebel gminny – zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g.), radę powiatu (szczebel powiatu – w myśl art. 12 pkt 1 u.s.p.) oraz sejmik województwa (szczebel województwa – zgodnie z art. 18 pkt 1 lit. a u.s.w.). Formą statutu jest uchwała, ale statut nigdy nie stanowi samoistnego dokumentu, gdyż zredagowany jest albo wprost jako treść uchwały w sprawie uchwalenia statutu, albo jako załącznik do uchwały<sup>229</sup>. Statut gminy ani też innej jednostki samorządu terytorialnego nie może rozszerzać katalogu osób zatrudnionych na podstawie powołania<sup>230</sup>, podobnie jak nie może uczynić tego statut czy umowa spółki, jeśli chodzi np. o zatrudnienie członków zarządu w spółkach prawa handlowego. Chcąc natomiast wskazać konkretne regulacje ustawowe, przykłady dla statutów jako swobodnych źródeł prawa pracy, można odwołać się do przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>231</sup>, gdzie w art. 116 uregulowano, że właśnie statut uczelni może określać dodatkowe wymagania i kwalifikacje zawodowe osób zatrudnianych na stanowiskach wymienionych przez ustawę. Obecnie, poza umową o pracę, na podstawie mianowania zatrudnia się wyłącznie nauczyciela akademickiego posiadającego tytuł naukowy profesora (art. 118 ust. 1 zdanie drugie p.s.w.). Względem tej kategorii pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych statut niewątpliwie będzie stanowił źródło prawa pracy, ale tylko

<sup>225</sup> J. Korczak, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 2000, nr 5, s. 63; J. Adamiak, A. Bordo, *Samorząd terytorialny w świetle wybranych statutów i regulaminów*, Toruń 1997, s. 13; zob. także wyrok NSA z dnia 14 listopada 1996 r., II SA 924/96, ONSA 1997, nr 4, poz. 164.

<sup>226</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa...*, s. 80.

<sup>227</sup> Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 5.

<sup>228</sup> Rada gminy uchwała także statut dla jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 u.s.g.), statut związku międzygminnego/międzypowiatowego przyjmują rady zainteresowanych gmin/powiatów (art. 67 ust. 1 u.s.g. oraz art. 67 ust. 1 u.s.p.).

<sup>229</sup> J. Mańczak, Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Wzorcowy statut gminy z objaśnieniami*, Zielona Góra 1996, s. 11 i n.

<sup>230</sup> Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97, OSNAPiUS 1998, nr 3, poz. 77.

<sup>231</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.

tam, gdzie reguluje kwestie związane z prawami i obowiązkami stron stosunku pracy, z tym jednak zastrzeżeniem, że organy uczelni, realizując swoje kompetencje, nie mogą wykraczać poza delegację ustawową poprzez doprecyzowywanie bądź modyfikowanie treści uregulowanych już w sposób wyczerpujący w ustawie. Jako kolejny przykład można wskazać przepis art. 12 ust. 1 u.p.p.<sup>232</sup>, zgodnie z którym statut przedsiębiorstwa reguluje strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa oraz inne sprawy przewidziane w niniejszej ustawie. Zdaniem B. Cudowskiego na podstawie analizy przepisów regulujących wydanie i treść statutu można generalnie stwierdzić, że nie ma żadnych przeszkód, aby mogły być w nim regulowane prawa i obowiązki stron stosunku pracy<sup>233</sup>.

## 2.4. ZRÓŻNICOWANIE ŹRÓDEŁ REGULACJI PRAWNEJ W ZALEŻNOŚCI OD AKTU KREUJĄCEGO POZAUMOWNE STOSUNKI PRACY

### 2.4.1. UWAGI WSTĘPNE

W aspekcie systemu źródeł prawa stosunku pracy należy wskazać, że stosunki pracy z mianowania, powołania oraz wyboru regulowane są zasadniczo w szczególnych źródłach pozakodeksowych o różnym charakterze. Dotyczy ich zatem ogólna zasada wyrażona w art. 5 k.p., co oznacza, że kodeks pracy stanowi dla tych stosunków pomocnicze źródło prawa pracy. W niniejszej części przedstawione zostaną obowiązujące akty prawne kreujące pozaumowne stosunki pracy wedle systematyki dokonanej poprzez poszczególne podstawy zatrudnienia. Jest to zresztą najczęściej spotykany w doktrynie sposób podziału (systematyki) pozaumownych stosunków pracy, łączący się z wyodrębnionymi ich rodzajami związanymi z podstawą. Skoro w ten sposób, tzn. w oparciu o kryterium podstawy nawiązania pozaumownego stosunku pracy<sup>234</sup>, systematyzuje się pozaumowne stosunki pracy, to nie ma przeszkód natury formalnej, aby w ten sam sposób dokonać podziału ich źródeł. Taki sposób rozróżnienia pozaumownych źródeł stosunków pracy pozwoli wskazać

<sup>232</sup> Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1384 z późn. zm.).

<sup>233</sup> B. Cudowski, *Statut jako...*, s. 170.

<sup>234</sup> Pośród kryteriów, które pozwalają na dokonanie systematyki pozaumownych stosunków pracy, wymienia się także kryterium podziału na powszechne prawo pracy oraz szczególne prawo pracy, co pozwala z kolei zakwalifikować pozaumowne stosunki pracy w sferę powszechnego prawa pracy lub w sferę regulacji pragmatycznych, oraz kryterium „charakteru prawnego” tych stosunków.

wielość podstaw zatrudnienia określonych grup pracowniczych w służbie publicznej. W ramach jednej pragmatyki zawodowej możemy mieć do czynienia ze wszystkimi podstawami zatrudnienia, o których stanowi art. 2 k.p., pozaumownymi, ale również umownymi. Zresztą od wielu już lat sygnalizuje się, zarówno w doktrynie prawa pracy, jak i doktrynie prawa administracyjnego, że pragmatyki zawodowe stanowią najmniej uporządkowany fragment prawa pracy. Należy również zwrócić uwagę na to, że ilość poszczególnych aktów prawnych przypisywanych danej pozaumownej postawie zatrudnienia nie jest równa, a wręcz rozbudowana na korzyść „powołania”, przy nieznacznej ilości na rzecz „wyboru” oraz „mianowania”. Dysproporcje unormowań widoczne są już na tle regulacji kodeksowej, gdzie stosunkom pracy na podstawie powołania poświęcono znacznie więcej uwagi niż wyborowi, czy wręcz marginalizując stosunek pracy na podstawie mianowania, gdzie ustawodawca ogranicza się do jednego przepisu odsyłającego. Tak istotna dysproporcja regulacji kodeksowej wynika z faktu, że powołanie stanowiło instytucję tzw. powszechnego prawa pracy<sup>235</sup>. Ustawodawca uchylił się od uregulowania stosunków pracy z wyboru celem pozostawienia ich regulacji wewnętrznemu prawu podmiotów zatrudniających, czyli partii, związkom czy stowarzyszeniom. Z kolei odesłanie do przepisów szczególnych (odrębnych) w przypadku mianowania jest wynikiem tego, że stosunki te tradycyjnie stanowią przedmiot pragmatyk zawodowych, a czasem także aktów ustrojowoprawnych o charakterze pragmatycznym<sup>236</sup>. Niekonsekwencja ustawodawcy oraz brak jednolitości w posługiwaniu się pojęciami: powołanie, mianowanie, wybór również przyczynia się do chaosu, jaki panuje wśród źródeł podstaw pozaumownych stosunków pracy. W szczególności pojęcia wybór i powołanie nadal występują w wielu aktach prawnych tylko na określenie czynności powierzających określoną funkcję, gdzie stosunek pracy nie powstaje w ogóle bądź powstaje na innej podstawie prawnej. Zdarza się również, że sam przepis wprowadza bałagan terminologiczny, bowiem używa terminu „powołanie” w kontekście wskazania organu właściwego do obsadzania stanowiska, ale jednak bez przesądzania podstawy zatrudnienia na tym stanowisku. W odniesieniu do takich przypadków niewłaściwego posłużenia się w przepisie terminologią poszczególnych podstaw zatrudnienia, doktryna wypracowała pojęcie tzw. powołania pozornego<sup>237</sup>. Nie należy przy tym zapominać, że podstawy takie jak powołanie, a w szczególności miano-

<sup>235</sup> B.M. Ćwiertniak, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) *Prawo pracy...*, 2015, s. 328.

<sup>236</sup> Tamże, s. 329.

<sup>237</sup> Zob. B.M. Ćwiertniak (w:) *Kodeks pracy...*, 2012, s. 474; B.M. Ćwiertniak, *Pozaumowne stosunki pracy* (w:) K.W. Baran, B.M. Ćwiertniak, D. Dörre-Nowak, K. Walczak, *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 274 i n.; T. Liszcz, *Pozaumowne stosunki pracy...*, s. 226.

wanie czy wybór, stanowią również podstawy zawarcia niepracowniczych stosunków zatrudnienia.

## 2.4.2. MIANOWANIE

Zgodnie z art. 76 k.p. stosunek pracy z mianowania nawiązuje się w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Mianowanie może być przewidziane jedynie w aktach rangi ustawowej<sup>238</sup>. Stosunek pracy z mianowania należy odróżnić od stosunku służbowego zawieranego często na podstawie aktu zwanego mianowaniem. W zasadzie obydwie rodzaje aktów mianowania są do siebie zbliżone, a podstawowa różnica dotyczy rodzajów stosunków prawnych, których mianowanie dotyczy. W przypadku art. 76 k.p. mowa jest o mianowaniu jako podstawie zatrudnienia o charakterze pracowniczym, ale pozaumownym. W przypadku stosunków służbowych mowa jest o osobach pełniących służbę zatrudnianych na podstawie stosunku administracyjnoprawnego, a nie stosunku pracy.

Mając powyższe na względzie, wśród źródeł regulacji prawnej pozaumownego stosunku pracy z mianowania (tzw. pragmatyka pracownicza) należy wymienić przykładowo:

- 1) ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej<sup>239</sup> – art. 3 pkt 2 dotyczący urzędnika służby cywilnej,
- 2) ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>240</sup> – art. 118 w zakresie nawiązania stosunku pracy z nauczycielem akademickim,
- 3) ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela<sup>241</sup> – art. 10 w zakresie stosunku pracy nauczyciela,
- 4) ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych<sup>242</sup> – art. 44 ust. 1 dotyczący stosunku pracy z pracownikami naukowymi,
- 5) ustawę z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk<sup>243</sup> – art. 91 ust. 1 w zakresie dotyczącym stosunku pracy na stanowisku profesora zwyczajnego lub nadzwyczajnego,

<sup>238</sup> T. Zieliński, Ł. Pisarczyk, *Stosunek pracy z mianowania* (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2009, s. 444–445; por. wyrok SN z dnia 7 lipca 2005 r., II PK 351/04, OSNP 2006, nr 11–12, poz. 171; wyrok SN z dnia 17 listopada 1997 r., I PKN 360/97, OSNP 1998, nr 17, poz. 502.

<sup>239</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 z późn. zm.

<sup>240</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.

<sup>241</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1379.

<sup>242</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 371 z późn. zm.

<sup>243</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 572 z późn. zm.

- 6) ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>244</sup> – art. 208 § 4 odnośnie do kuratora zawodowego,
- 7) ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>245</sup> – art. 68 ust. 1–2 dotyczący stosunku pracy kontrolerów,
- 8) ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>246</sup> – art. 4 dotyczący kuratora zawodowego,
- 9) ustawę z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>247</sup> – art. 55 dotyczący radców zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej RP,
- 10) ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>248</sup> – art. 41 dotyczący pracownika wykonującego czynności kontrolne.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. stosunki pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie mianowania zgodnie z ustawą z 1990 r. przekształciły się z mocy prawa w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Przekształcenie nastąpiło *ex lege*, bez względu na sytuację, w jakiej znajdował się pracownik.

Natomiast źródłem stosunku służbowego zawartego na podstawie aktu mianowania pozostają przykładowe ustawy:

- 1) ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>249</sup> – art. 28 ust. 1 co do stosunku służbowego policjanta,
- 2) ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej<sup>250</sup> – art. 40 co do stosunku służbowego funkcjonariusza,
- 3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej<sup>251</sup> – art. 78 ust. 1 co do stosunku służby funkcjonariusza,
- 4) ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>252</sup> – art. 53 ust. 1 co do osoby przyjętej do służby w CBA,
- 5) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>253</sup> – art. 31 dotyczący stosunku służbowego strażaka,
- 6) ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu<sup>254</sup> – art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 co do stosunku służbowego funkcjonariusza oraz osoby zgłaszającej się do podjęcia służby w BOR,

---

<sup>244</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.

<sup>245</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 z późn. zm.

<sup>246</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 795 z późn. zm.

<sup>247</sup> Dz. U. poz. 2261.

<sup>248</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 640 z późn. zm.

<sup>249</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1782.

<sup>250</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 713 z późn. zm.

<sup>251</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1799.

<sup>252</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1310.

<sup>253</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 603 z późn. zm.

<sup>254</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 552 z późn. zm.