

WOJCIECH DROBNY

PROBLEM INTEGRALNOŚCI
PRAWA STOSUNKU
SŁUŻBOWEGO W TEORII
POLSKIEGO PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO



**INP
PAN**

Dr Wojciech Drobny

Instytut Nauk Prawnych PAN

ORCID: 0000-0002-7956-4348

Recenzja wydawnicza:

prof. dr. hab. Wojciech Jakimowicz

Rozprawy Prawnicze. Seria Monograficzna INP PAN

Redaktor prowadzący: dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

prof. dr hab. Celina Nowak

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN

prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

DOI: 10.5281/zenodo.21647729

ISBN 978-83-66300-90-3

e-ISBN 978-83-66300-89-7

Warszawa 2026

Stan prawny: 10 stycznia 2026 r.

Wydanie I

© Copyright by INP PAN

Redakcja i korekta językowa: Anna Goryńska

Proofreading: Eric Hilton

Skład i łamanie tekstu: Ewa Sowulewska

Projekt okładki i layoutu: Wydawnictwo INP PAN

Wydawnictwo INP PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl

Druk i oprawa:

Na zlecenie Wydawnictwa INP PAN – Sowa Druk Sp z o.o.

Nakład: 100 egz.

„Prawo nie może brać za punkt wyjścia cukierkowej wizji stosunków społecznych”

Prof. dr hab. Janusz Łętowski

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	15
WPROWADZENIE	17
1. TEORIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM – USTALENIA METODYCZNE	37
1.1. Uwagi ogólne	37
1.2. Problematyka podstawowych ustaleń definicyjnych.....	39
1.3. Hipoteza badawcza teorii oraz jej pytania szczegółowe	44
2. STADIUM PIERWSZE: MONOCENTRYCZNE ZINTEGROWANIE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM.....	51
2.1. Uwagi ogólne.....	51
2.2. Model zintegrowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa	54
2.3. Normatywne zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym	62
2.3.1. Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych	63
2.3.1.1. Służba wojskowa	63
2.3.1.2. Policja Państwowa.....	65
2.3.1.3. Służba (Straż) Więzienna.....	66
2.3.1.4. Straż Celna.....	66
2.3.2. Stosunki służbowe służb niezmilitaryzowanych	67
2.3.2.1. Wymiar sprawiedliwości	67
2.3.2.2. Szkolnictwo państwowe.....	70
2.3.2.3. Zakłady publiczne i przedsiębiorstwa państwowe.....	74
2.3.3. Stosunki służbowe służb niezmilitaryzowanych a status prawny kadr samorządu	84

2.3.3.1. Samorząd terytorialny	86
2.3.3.2. Samorząd personalny.....	87
2.3.3.3. Projektowane zmiany statusu prawnego kadr samorządu okresu międzywojnia.....	89
2.3.4. Funkcyjne stosunki ustrojowoprawne.....	90
2.3.4.1. Stanowiska kierownicze w administracji państwowej w świetle Ustawy o państwowej służbie cywilnej	91
2.3.4.2. Stanowiska kierownicze w administracji państwowej w świetle ustaw konstytucyjnych.....	92
2.3.4.3. Wojewoda i administracja terenowa w województwie	94
2.4. Uwagi końcowe	95
 3. STADIUM DRUGIE: DEKOMPOZYCJA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W SYSTEMIE PRAWA W WYNIKU UKONSTYTUOWANIA PODKATEGORII PRACOWNICZYCH STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH.....	99
3.1. Uwagi ogólne.....	99
3.2. Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa	100
3.3. Normatywne zdekomponowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym	103
3.3.1. Przekształcenia prawa stosunku służbowego służb niezmilitaryzowanych (administracja państwowa)	104
3.3.1.1. Dekret o zmianie ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej	106
3.3.1.2. Dekret o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin	107
3.3.1.3. Ustawa z 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych.....	110
3.3.1.4. Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy	112
3.3.1.5. Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.....	115
3.3.1.6. Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych	118

3.3.2. Przekształcenia prawa stosunku służbowego służb niezmilitaryzowanych (szkolnictwo, wymiar sprawiedliwości i przedsiębiorstwa państwowe)	124
3.3.2.1.1. Status prawny nauczycieli	124
3.3.2.1.2. Status prawny nauczycieli akademickich i pracowników naukowo-dydaktycznych	125
3.3.2.1.3. Status prawny pracowników naukowych i administracyjnych Polskiej Akademii Nauk	126
3.3.2.1.4. Ustawa z 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela	127
3.3.2.1.5. Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela	128
3.3.2.1.6. Ustawa z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym	131
3.3.2.2.1. Status służbowy sędziów	132
3.3.2.2.2. Status służbowy prokuratorów	133
3.3.2.3. Status prawny pracowników zakładów i przedsiębiorstw publicznych	136
3.3.2.3.1. Status prawny pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”	136
3.3.2.3.2. Status prawny pracowników przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”	138
3.3.2.3.3. Status prawny pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”	140
3.3.2.3.3.1. Status służbowy Straży Leśnej	141
3.3.2.3.4. Dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych	142
3.3.2.3.5. Status prawny pracowników państwowych instytucji bankowych	144
3.3.3. Refleksowy zanik prawa stosunku służbowego w destruowanym samorządzie terytorialnym, gospodarczym i zawodowym	145
3.3.3.1. Status prawny pracowników rad narodowych	146
3.3.3.2. Status prawny pracowników samorządu personalnego i gospodarczego	147
3.3.4. Odporność stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych na proces odchodzenia od modeli publicznoprawnych	148

3.3.4.1. Straż Graniczna (Służba Celna)	149
3.3.4.2. Straż Pożarna	152
3.3.4.3. Służba wojskowa	153
3.3.4.4. Służba Więzienna	155
3.3.4.5. Milicja Obywatelska	155
3.3.5. Wypieranie prawa publicznego w obszarze funkcyjnych stosunków ustrojowoprawnych	157
3.4. Uwagi końcowe	160
 4. STADIUM TRZECIE: ATOMIZACJA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO <i>SENSU LARGO</i> W SYSTEMIE PRAWA	
4.1. Uwagi ogólne	171
4.2. Model zatomizowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa	174
4.3. Normatywne zatomizowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym	180
4.3.1. Przekształcenia prawa stosunku służbowego w administracji publicznej	189
4.3.1.1. Służba cywilna	191
4.3.1.2. Pracownicy urzędów państwowych	220
4.3.1.3. Służba zagraniczna	223
4.3.1.4. Pracownicy samorządowi	227
4.3.1.4.1. Pracownicy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego	227
4.3.1.4.2. Pracownicy samorządu zawodowego	242
4.3.2. Przekształcenia prawa stosunku służbowego w szkolnictwie i nauce	243
4.3.2.1. Status prawny nauczycieli	243
4.3.2.2. Status prawny pracowników nauki	248
4.3.2.3. Status prawny pracowników Polskiej Akademii Nauk i instytutów badawczych	251
4.3.3. Przekształcenia prawa stosunku służbowego w wymiarze sprawiedliwości	253
4.3.3.1. Status służbowy sędziego (oraz asesora, asystenta i referendarza sądowego)	253

4.3.3.2. Status służbowy kuratorów sądowych	258
4.3.3.3. Status służbowy prokuratorów (oraz asesorów, asystentów i aplikantów prokuratury)	259
4.3.3.4. Status prawny pracowników sądów i prokuratury	261
4.3.3.5. Status służbowy radców i innych pracowników Prokuratury Generalnej RP.....	262
4.3.4. Przekształcenia prawa stosunku służbowego innych służb niezmilitaryzowanych	263
4.3.4.1. Status prawny pracowników przedsiębiorstw państwowych (PKP i Poczta Polska).....	264
4.3.4.2. Status prawny pracowników Lasów Państwowych (w tym służby leśnej).....	265
4.3.4.3. Status prawny Państwowej Straży Łowieckiej.....	268
4.3.4.4. Status prawny służby ochrony przyrody	269
4.3.4.5. Status prawny Państwowej Straży Rybackiej	270
4.3.4.6. Status prawny pracowników Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa	271
4.3.4.7. Status prawny inspektorów i pracowników Inspekcji Transportu Drogowego	272
4.3.4.8. Status prawny pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska	273
4.3.4.9. Status prawny pracowników Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej	275
4.3.4.10. Status prawny pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej.....	276
4.3.4.11. Status prawny pracowników Inspekcji Weterynaryjnej	278
4.3.4.12. Status prawny pracowników Inspekcji Handlowej.....	279
4.3.4.13. Status prawny pracowników służby ochrony zabytków	280
4.3.4.14. Status prawny pracowników Wód Polskich, w tym Inspekcji Wodnej.....	281
4.3.4.15. Status prawny Straży Ochrony Kolei	284
4.3.4.16. Status prawny straży gminnych.....	286
4.3.4.17. Status prawny Państwowej Inspekcji Pracy	287
4.3.4.18. Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli	290
4.3.4.19. Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych.....	292

4.3.4.20. Status prawny pracowników regionalnych izb obrachunkowych	293
4.3.4.21. Status prawny pracowników instytucji kultury	294
4.3.5. Przekształcenia prawa stosunku służbowego w służbach zmilitaryzowanych	296
4.3.5.1. Służba wojskowa	296
4.3.5.2. Służba Ochrony Państwa	300
4.3.5.3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego	302
4.3.5.4. Stosunek służbowy w Policji	304
4.3.5.5. Stosunek służbowy w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu	306
4.3.5.6. Centralne Biuro Antykorupcyjne	306
4.3.5.7. Służba Więzienna	307
4.3.5.8. Państwowa Straż Pożarna	309
4.3.5.9. Straż Graniczna	310
4.3.5.10. Służba Celno-Skarbowa	312
4.3.5.11. Straż Marszałkowska	317
4.3.6. Funkcyjne stosunki ustrojowoprawne a koncepcja nieparadygmatycznego stosunku pracy	319
4.4. Uwagi końcowe	322
5. APRIORYCZNY PARADYGMAT PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W FILOZOFII I TEORII PRAWA	333
5.1. Uwagi ogólne	333
5.2. Źródła desygnatów prawa stosunku służbowego w prawie publicznym	338
5.2.1. Geneza koncepcji prawa publicznego w zarysie	339
5.2.2. Prawo publiczne w teorii prawa administracyjnego okresu międzywojnia	341
5.2.3. Prawo publiczne w teorii prawa administracyjnego okresu powojennego	343
5.2.4. Prawo publiczne w teorii prawa administracyjnego okresu potransformacyjnego	346
5.2.5. Kryteria kwalifikacji aktów prawnych do prawa publicznego	351

5.2.6. Dychotomiczny podział systemu prawa w doktrynie prawa pracy	352
5.3. Źródła desygnatów prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym	358
5.3.1. Problem definicji prawa administracyjnego	358
5.3.2. Wybór metody charakteryzowania prawa administracyjnego	359
5.3.3. Stosunek służbowy w prawie administracyjnym	361
5.3.4. Wpływ doktryny niemieckiej na koncepcję prawa stosunku służbowego	363
5.3.5. Wspólna tożsamość prawa administracyjnego i prawa stosunku służbowego	364
5.3.6. Służba publiczna jako kryterium wyodrębnienia prawa administracyjnego	366
5.3.7. Służba publiczna jako kryterium wyodrębnienia prawa stosunku służbowego	367
5.3.8. Cechy wspólne prawa administracyjnego i prawa stosunku służbowego	369
5.3.8.1. Aksjomat: realizacja dobra wspólnego	369
5.3.8.2. Aksjomat: prawo administracyjne jako prawo publiczne	370
5.3.8.3. Aksjomat: bezwzględnie obowiązujący (wiązący) charakter norm	370
5.3.8.4. Aksjomat: zasada aktualności prawa administracyjnego	371
5.3.8.5. Aksjomat: dwa sposoby ustalania treści zachowań	372
5.3.8.6. Aksjomat: niesporność prawa administracyjnego	373
5.3.8.7. Aksjomat: pozostałe cechy prawa administracyjnego	373
5.3.8.8. Aksjomat: aksjologia prawa administracyjnego	374
5.3.8.8.1. Wartości uniwersalne (przejęte przez prawo administracyjne)	375
5.3.8.8.2. Wartości tworzone przez prawo administracyjne	375
5.3.8.8.3. Wartości które prawo administracyjne specjalnie chroni	376
5.3.8.9. Aksjologia jako źródło zasad ogólnych prawa administracyjnego	376
5.3.9. Stosunek administracyjnoprawny	377
5.3.9.1. Stosunek administracyjnoprawny w stosunkach prawnych w służbie państwowej	379

5.3.9.2. Stosunek państwowej służby cywilnej jako stosunek administracyjnoprawny	379
5.3.9.2.1. Akt nominacji jako konkretyzacja wzajemnych praw i obowiązków stron.....	379
5.3.9.2.2. Akt nominacji jako źródło dodatkowych więzi zależności	380
5.3.9.3. Ogólny stosunek zależności w służbie publicznej.....	380
5.3.9.4. Podwójna pozycja funkcjonariusza w stosunku administracyjnoprawnym.....	381
5.3.9.5. Ocena zgodności prawa stosunku służbowego i stosunku administracyjnoprawnego	382
5.3.10. Węzłowe problemy administracyjnoprawnej koncepcji prawa stosunku służbowego	385
5.3.10.1. Wypieranie elementów administracyjnoprawnych przez instytucje prawa pracy.....	385
5.3.10.2. Sytuowanie stosunków służbowych w pograniczu prawa administracyjnego	386
5.3.10.2.1. Pogranicze prawa administracyjnego w doktrynie okresu międzywojnia	387
5.3.10.2.2. Pogranicze prawa administracyjnego w doktrynie okresu powojennego	390
5.3.10.2.3. Pogranicze prawa administracyjnego w doktrynie okresu potransformacyjnego.....	393
5.3.10.2.4. Prawo stosunku służbowego w pograniczu prawa administracyjnego	394
5.4. Integralność prawa stosunku służbowego	398
5.4.1. Integralność prawa stosunku służbowego w doktrynie prawa administracyjnego	398
5.4.1.1. Pierwotne zintegrowanie segmentów służby publicznej.....	399
5.4.1.2. Zintegrowanie i dezintegracja zabezpieczenia emerytalnego	400
5.4.2. „Służba publiczna” jako normatywny agregat prawa stosunku służbowego.....	402
5.4.3. Geneza jednolitego trzonu prawa stosunku służbowego wojskowego i cywilnego.....	406

5.4.4. Erozja jednolitego trzonu prawa stosunku służbowego wojskowego i cywilnego	407
5.4.5. Teoria jednolitego stosunku służbowego O. Mayera w prawie międzywojennym	407
5.4.6. Prawnonaturalne inklinacje prawa stosunku służbowego w teorii O. Mayera	412
5.4.7. Powody powojennego odrzucenia teorii prawa stosunku służbowego O. Mayera	415
5.4.8. Integralność prawa stosunku służbowego jako „sprawa poznania”	416
5.4.9. Integralność prawa stosunku służbowego – postulaty <i>de lege ferenda</i>	419
5.5. Uwagi końcowe	425
5.5.1. Rysa niejednolitości w strukturze prawa administracyjnego	425
5.5.2. Perspektywa doktryny prawa pracy na wektor zmian prawa stosunku służbowego	427
5.5.3. Koncepcja dwoistej natury mianowania w ocenie doktryny prawa administracyjnego	433
WNIOSKI BADAWCZE	437
BIBLIOGRAFIA	445
STRESZCZENIE	503
SUMMARY	507

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

Karta Nauczyciela	Ustawa z 26.1.1982 r. – Karta Nauczyciela
Kodeks cywilny	Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny
Kodeks karny	Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny
Kodeks pracy	Ustawa z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.
KPA	Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

2. Czasopisma

DGP	Dziennik Gazeta Prawna
PiP	Państwo i Prawo
PPK	Przegląd Prawa Konstytucyjnego
Rzeczp.	Rzeczpospolita
SC	Służba Cywilna
ST	Samorząd Terytorialny

3. Publikatory

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
M.P.	Monitor Polski
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A

4. Instytucje, organy

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	Agencja Wywiadu

ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dziś TSUE)
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PAN	Polska Akademia Nauk
PKP	Polskie Koleje Państwowe
Prezes RM	Prezes Rady Ministrów
PSP	Państwowa Straż Pożarna
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
RM	Rada Ministrów
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	Sąd Apelacyjny
SC	Służba Cywilna
SKO	Samorządowe Kolegia Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
SN(7)	Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawny ETS)
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

PRZEDMIOT I ZAKRES BADAŃ ORAZ TYTUŁ MONOGRAFII

Sięgając do współczesnej myśli teoretyków prawa administracyjnego, przywołać można pogląd, że „rodzi się tutaj postulat i kierunek badawczy, a także metodologiczny, który polega na tym, by charakteryzować daną dziedzinę prawa, by prowadzić w jej ramach szczegółowe badania i formułować tezy teoretyczne właśnie w oparciu o jej integralność i o analizę pogranicza”¹. Tak zarysowane wytyczne, wymagające skupienia się na integralności i analizie pogranicza badanej dziedziny prawa, mogą stanowić fenomenalną odpowiedź na od lat podnoszone w środowisku prawa administracyjnego problemy tożsamościowe zagadnienia, które ogólnie określić tu można publicznoprawną relacją stron stosunku służbowego². Właściwie cała powojenna historia polskiej myśli prawniczej administratywistów w części obejmującej „doktrynę prawa służby publicznej”, podnosiła jednoznaczne, kategoriyczne i głośnie słowa krytyki co do zmian w modelu i katalogu stosunków służbowych w prawodawstwie polskim. Brak było jakiegokolwiek spójnej koncepcji nie tylko co do wspólnego mianownika wszystkich, w praktyce niezwykle przecież zróżnicowanych stosunków służbowych *sensu largo*³, ale nawet nie istniał żaden uznany pogląd przy użyciu jakich metod i narzędzi należy prowadzić pracę w poszukiwaniu tego mianownika.

W tej przywołanej na wstępie monografii sformułowano charakterystykę koncepcji „integralności prawa administracyjnego”, wyznaczono ogólne kierunki rozważań oraz zaproponowano „pewne punkty wyjściowe dla dalszych badań i wstępne i podstawowe tezy”⁴. W warunkach rozproszenia i fragmentaryczności przepisów regulujących status prawny osób pozostających stroną – szeroko rozumianego – stosunku służbowego, w obliczu całych dekad niekonsekwentnego, reaktywnego ustawodawstwa (które doktryna

¹ J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 12.

² Np. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 109; T. Górzyska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 18.

³ Tu w umownym znaczeniu obejmującym „stosunki służbowe służb zbrojnych zmilitaryzowanych” i „pracownicze stosunki służbowe”.

⁴ J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego...*, s. 13.

krytycznie, opisowo określiła jako „erozja prawa”⁵, a które było procesem przebiegającym według dominującego wektora: „od prawa publicznego, urzędniczego do prawa prywatnego, prawa pracy”⁶), które spowodowało „zawłaszczenie”⁷ w pierw po granicza, a następnie klasycznych instytucji administracyjnoprawnych przez nowo powstałe instytucje prawa pracy, przywołany postulat stanowi od dawna oczekiwaną, trafną dyrektywę badawczą⁸. Dlatego stosując podstawową zasadę metodyki prowadzenia pracy naukowej, zgodnie z którą konieczna i bezcenna jest ciągłość zapatrywań naukowych, w których to każdy następny etap wynika z poprzedniego i do niego nawiązuje⁹, rozważania ukierunkowane na odkodowanie istoty prawa stosunku służbowego, jego normatywnych i ponadnormatywnych źródeł, właściwego modelu oraz jego przemian, stanu obecnego i postulowanych perspektyw dalszych przekształceń, ujęte zostały w ramach tejże koncepcji. Stąd przyjęty tytuł niniejszej monografii nawiązuje wprost do myśli przywołanej tu na wstępie i brzmi: „Problem integralności prawa stosunku służbowego w teorii polskiego prawa administracyjnego”.

Sformułowanie takiego tytułu wymagało rozstrzygnięcia *a priori* kilku zasadniczych dylematów terminologicznych. Zakreślonym obszarem badawczym będzie przede wszystkim publicznoprawny charakter tytułowej instytucji prawnej, jaką jest „stosunek służbowy”. Jednak trudno w doktrynie prawa administracyjnego wskazać uznaną dziś siatkę pojęciową, która w sposób uporządkowany i niebudzący wątpliwości zawierałaby kompletną, wyczerpującą definicję tego pojęcia. Ilustracją tych dylematów są trafne wątpliwości interpretacyjne T. Kuczyńskiego, który w Systemie Prawa Administracyjnego stwierdził jasno, że „podstawowym problemem teoretycznym wiążącym się z określeniem ram i struktury stosunku służbowego jest wskazanie jego odniesienia”¹⁰. Mając na wzglę-

⁵ T. Kuczyński, *Od publicznoprawnej (służbowej) do zobowiązaniowej (pracowniczej) koncepcji stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 106; zob. też: P. Lisowski, *Miedzy asercją a wątpliwością – kilka refleksji o aktualności pojęć w prawie administracyjnym w kontekście ich normatywizacji* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 19.

⁶ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 18.

⁷ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, Nr 9, s. 51 i n.

⁸ Na chaos legislacyjny w aspekcie styku prawa publicznego i prywatnego zwracała ostatnio uwagę: I. Niżnik-Dobosz, *Spotkanie prawa publicznego i prywatnego w obszarze zarządzania kryzysowego* [w:] B. Kowalczyk (red.), K. Kulińska-Jachowska (red.), Ł. Prus (red.), M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 369.

⁹ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, Nr 8, s. 3.

¹⁰ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 3.

dzie te fundamentalne wątpliwości w tytule monografii użyto więc terminu stosowanego w tym Systemie, czyli: „prawo stosunku służbowego”. Zwrot ten, mający ugruntowane miejsce w doktrynie prawa administracyjnego, obejmuje swoim zakresem znaczeniowym pojęcie „stosunku służbowego służb zbrojnych zmilitaryzowanych (mundurowych)” oraz „pracownicze stosunki służbowe”. Dodatkowo jednak w jego zakres znaczeniowy włączono stosunki ustrojowoprawne¹¹, tak aby rozważaniami objąć możliwie najszerszy katalog relacji prawnych (tj. „służbowych”¹²) jednostki wobec państwa. Dlatego zaproponowana trychotomiczna systematyka tego zagadnienia, dla jednoznaczności terminologicznej została dalej oznaczona zwrotem „prawo stosunku służbowego *sensu largo*”.

Przyjęty tytuł monografii przesądza również o perspektywie, w jakiej prowadzone będą badania. Wyznacza ją zatem „teoria prawa administracyjnego”, rozumiana tutaj jako część teorii państwa i prawa, którą stosuję w podstawowym znaczeniu jako „dyscyplinę prawniczą charakteryzującą się »podejściem ogólnym« do badanych zagadnień. Jej specyficzną domeną są problemy filozoficzne i metodologiczne prawoznawstwa (zagadnienia typu I), których zakres zależy od merytorycznej koncepcji teorii państwa i prawa”¹³. Głównym punktem odniesienia w formułowanych dalej tezach i ocenach będzie przy tym myśl prawnicza administratywistów. Z tej gałęzi prawa czerpane będą modele, przy użyciu których ocenie poddane zostaną wybrane, kluczowe elementy statusu osób pozostających w reżimie, zdefiniowanego wyżej, prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Owo przypisanie do gałęzi prawa administracyjnego ma znaczenie podstawowe. Sformułowane oceny, wnioski i tezy będą w decydującym stopniu wynikać z konfrontacji ze specyfiką prawa publicznego, tj. swoistymi aksjomatami, atrybutami, zasadami i cechami tego rodzaju prawa. Ustalenie to ma doniosłe skutki, gdyż analiza tych samych przepisów w obszarze prawa stosunku służbowego, ale na przykład z perspektywy doktryny prawa prywatnego (prawa pracy), z uwagi na jej odmienne rudymentalne założenia przynieść musi wynik co do zasady inny, a w niektórych przypadkach wręcz odwrotny.

Zwrot „teoria prawa administracyjnego”, poza wskazaniem głównej gałęzi prawa, w ramach której będą prowadzone rozważania, akcentuje również oczywiste założenie, że na metodykę badań wpływ będą miały nie tylko podstawowe ogólne zasady teorii prawa, lecz także koncepcje, modele i pojęcia-narzędzia prawa administracyjnego. Jest to ważna uwaga, gdyż radykalizm i skrajność dokonanych zmian podstawowych i pierwotnych pojęć prawa stosunku służbowego (nawet gdy odbywały się z uzasadnieniem opartym na teorii

¹¹ J. Oniszczyk, *Ustrojowoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 508 i n.

¹² Zwrot zastosowany został w znaczeniu umownym; tj. nie przesądzającym kwalifikacji tego stosunku prawnego w ramach poziomego podziału systemu prawa do prawa administracyjnego czy prawa pracy.

¹³ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 17.

prawa) doprowadzały zwykle do aberracji tych pojęć. Legislacyjny stan obecnego prawa stosunku służbowego *sensu largo* jest zdeformowany w takim stopniu, że bezcelowe byłyby próby – zresztą już dawno zaniechane – odkodowania źródeł poszczególnych jego instytucji tylko z tego dzisiejszego prawa pozytywnego (tj. z konkretnych przepisów). Stopień zróżnicowania pragmatyk jest tak niekonsekwentny i zwykle dyktowany bezrefleksyjną, instrumentalną potrzebą chwili, że sięgnięcie do czystych założeń teoretycznych, a nie jedynie do efemerycznie dziś aktualnego brzmienia tych pragmatyk, umożliwić powinno sformułowanie refleksji wspólnych, a może wręcz uniwersalnych, dla całego prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Niemniej w rozprawie spojrzenie teoretycznoprawne będzie dopełnione szeroką perspektywą dogmatyczną, odzwierciedlającą wdrożenie założeń teoretycznych w praktyce.

Z czysto teoretycznego charakteru prowadzonych rozważań wynika jeszcze jedna konkluzja, tj. o bardzo ograniczonych możliwościach „implementacji” sformułowanych tez. Podejmując próbę rekonstrukcji modelu prawa stosunku służbowego *sensu largo* z teorii prawa administracyjnego, poza głównymi rozważaniami pozostały rzeczywiste, praktyczne pozaprawne czynniki społeczne wpływające silnie na prawodawcę w zakresie kształtowania statusu prawnego poszczególnych „grup zawodowych”. Działanie prawodawcy pod wpływem presji organizacji reprezentujących interesy tych grup, a także działanie nacechowane koniunkturalizmem politycznym, w przypadku przepisów adresowanych do setek tysięcy funkcjonariuszy i pracowników takich formacji, jest ekstremalne¹⁴. Efektem takiej praktyki jest kształtowanie przepisów pragmatyk urzędniczych i innych ustaw w sposób reaktywny i bez uwzględnienia elementarnych zasad niesprzeczności i zupełności systemu prawa. W warstwie „poziomego”, tj. gałęziowego podziału systemu prawa¹⁵, prawodawca w ten sposób wprowadza do prawa administracyjnego instytucje i pojęcia obce tej gałęzi prawa. Dopóki więc przepisy będą tworzone w odpowiedzi na żądania *de facto* adresatów tych norm, tak długo argumenty i postulaty naukowe nie będą brane pod uwagę w procesie legislacyjnym i ustawodawczym. Nie poddaje to jednak w żadnym stopniu pod wątpliwość sensu i zasadności prowadzenia takich badań, gdyż naturalne jest, że z istoty nauki wynikać powinien imperatyw dążenia do prawdziwego opisu rzeczywistości

¹⁴ A. Radwan, *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła* (wywiad z prof. Stefanem Płażkiem), DGP, 16 lutego 2022, Nr 32, s. B8; tenże, *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym*, DGP, 21 lutego 2022, Nr 35, s. B9; tenże, *Służba cywilna wymaga reformy na wzór tej sprzed 100 lat*, DGP z 17 lutego 2022, Nr 33, s. B7; tenże, *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze... Będzie protest urzędników?*, DGP, 28 lipca 2021. Pozyskano z: <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8216803,zwiazki-zawodowe-sluzba-cywilna-wyzsze-wynagrodzenie.html> (dostęp: 10.01.2026).

¹⁵ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawodawstwa*, Warszawa 2014, s. 153.

i obiektywnego wyjaśnienia zjawiska¹⁶. Stąd sformułowane twierdzenia naukowe, choć dziś zapewne nie w pełni aplikacyjne, to jednak opisując istotę badanych zjawisk, mogą posłużyć za ważny i cenny punkt odniesienia zarówno do oceny przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych, jak i do uzasadnionego postulowania prawidłowego kierunku ewentualnych zmian w dalszej perspektywie.

PRZYJĘTA STRUKTURA BADAŃ (FORMALNY UKŁAD MONOGRAFII)

Struktura badań zostanie ujęta w sześciu merytorycznie wyodrębnionych rozdziałach. Trzy z nich stanowią teoretycznoprawną analizę procesu przemiany prawa stosunku służbowego *sensu largo*, który przebiegał od pełnej integracji tego prawa (epoka międzywojenna) przez świadomą jego dekompozycję (epoka powojenna) aż po dzisiejszą atomizację (epoka potransformacyjna). Trzy kolejne rozdziały będą odnosić się do innych wymiarów tytułowego zagadnienia. Jeden rozdział dotyczyć będzie kwestii metodologicznych prowadzonych badań, w tym uporządkowania na gruncie dorobku myśli doktryny prawa administracyjnego podstawowych pojęć z tego obszaru. Kolejny rozdział będzie miejscem spojrzenia na tę problematykę w perspektywie filozofii prawa, czyli w ukierunkowaniu na poszukiwanie apriorycznych desygnatów służby publicznej, a wtórnie prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Ostatni rozdział będzie syntetycznie referować wnioski, które zostaną udowodnione w ramach badań. W aspekcie warsztatowym, celem sformułowania ocen badanych kwestii, zostanie użyta metoda dogmatyczna, ale w ujęciu dynamicznym, tj. skupiająca się na przemianach badanych modeli od momentu normatywnego ukonstytuowania pierwotnych założeń prawa stosunku służbowego *sensu largo* w prawie polskim, poprzez analizę ich zmiany w perspektywie historycznej, aż do dzisiejszego stanu prawnego. Ponadto zostanie podjęta próba odcodowania pozanormatywnych, tj. wynikających z teorii systemu prawa oraz jego filozofii, apriorycznych atrybutów tej części prawa. Zakres i kolejność prowadzonych badań prezentuje się, jak opisano poniżej.

Punktem wyjścia rozprawy będzie kwestia rozstrzygnięcia (lub przyjęcia) założeń hipotetycznych wobec trzech elementarnych zagadnień. Po pierwsze, niebagatelną kwestią jest rozstrzygnięcie kwestii terminologicznych, czyli *de facto* uzasadnione określenie granic prowadzonych badań w perspektywie systemu prawa. W tym zakresie konieczne będzie „konfrontacyjne” spojrzenie na badaną problematykę z pozycji prawa publicznego

¹⁶ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, Warszawa 1930, s. 32 i n.

(tj. prawa administracyjnego) i prywatnego (tj. prawa pracy). Po drugie, dokonanie takiego ustalenia granic poprzez określenie definicji pojęć umożliwi teoretyczne skatalogowanie współczesnych źródeł normatywnych (aktów prawnych), które stanowić będą tytułową materię badawczą, tj. prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Po trzecie wreszcie, ujawnione na poziomie dylematów definicyjnych kwestie (będące przecież w swojej istocie skutkiem zmian w merytorycznym, doktrynalnym rozumieniu stosowanych przez prawodawcę terminów) pozwolą sformułować logiczną hipotezę badawczą całej rozprawy wraz z pytaniami szczegółowymi. Stąd rozdział pierwszy monografii przyjmie brzmienie: „Teoria prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym – ustalenia metodyczne”.

Rozdział drugi monografii stanowić zatem będzie właściwe otwarcie analizy cyklu przekształceń koncepcji prawa stosunku służbowego *sensu largo*. W tym oraz w kolejnych dwóch rozdziałach zagadnienie przekształceń ukazane zostanie jako uporządkowane zjawisko sekwencyjne, tj. dynamiczny proces uwarunkowany w założeniu świadomym wyborem prawodawcy, opartym na – dominujących w danym punkcie historycznego rozwoju społecznego państwa – podstawach teoretycznoprawnych. Stąd, w tym rozdziale pracy (o tytule: „Stadium pierwsze: monocentryczne zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym”) badana problematyka zostanie ujęta w dwie perspektywy: normatywną i teoretyczno-filozoficzną. W ramach pierwszej z nich zostanie analitycznie skompletowany zbiór przepisów regulujących stosunek służbowy w chwili zaistnienia tej materii w prawie polskim po raz pierwszy. Takie *stricte* normatywno-formalne ujęcie tego zagadnienia w pierwotnym kształcie powinno umożliwić wyznaczenie modelowego punktu odniesienia, rozumianego tu jako punkt, w którym badana instytucja prawna miała postać czystą i najdoskonalszą. Druga perspektywa sprowadzać się będzie nie tylko do usytuowania tamtejszego modelu badanej instytucji w dychotomicznym i gałęziowym podziale systemu prawa, ale nastąpi też odniesienie do filozoficznych rudymetów tego modelu.

Kolejnym naturalnym etapem rozważań podjętym w rozdziale trzecim monografii będzie kwestia powodów i zakresu radykalnego zwrotu prawodawcy od pierwotnej, publicznoprawnej koncepcji prawa stosunku służbowego, z uwzględnieniem powodów odejścia od zintegrowanego modelu na rzecz jego dekompozycji. Historycznie zmiana ta przypada na okres powojenny i jest ściśle uwarunkowana kontekstem geopolitycznym, w jakim znalazł się prawodawca krajowy. Niemniej jednak, honorując fundamentalne założenie racjonalności prawodawcy oraz postrzegając zmianę paradygmatu prawa stosunku służbowego jako logiczny, uniwersalny proces także w tej części pracy badana tematyka zostanie ujęta w dwóch perspektywach, tzn. normatywnej i teoretycznej. Stąd tytuł tego rozdziału monografii przyjmie brzmienie: „Stadium drugie: dekompozycja prawa stosunku służbowego w systemie prawa w wyniku ukonstytuowania podkategorii pracowniczych stosunków służbowych”.

W rozdziale czwartym, zatytułowanym: „Stadium trzecie: atomizacja prawa stosunku służbowego *sensu largo* w systemie prawa”, nastąpi domknięcie rozważań o przekształceniach modelu prawa stosunku służbowego. Zostanie tu więc przedstawione podejście prawodawcy do tego zagadnienia w ostatnim wyodrębnionym w badaniach okresie, czyli od czasu transformacji ustrojowej państwa do dnia dzisiejszego. Tym samym to w tym rozdziale zostanie przedstawiony współczesny faktyczny model prawa stosunku służbowego w świetle obowiązujących przepisów, których obiektywnie rozproszony sposób wprowadzenia do porządku prawnego został nazwany „atomizacją”¹⁷ prawa stosunku służbowego. Konsekwentnie, analogicznie do struktury rozdziału drugiego i trzeciego badane zagadnienie zostanie przedstawione w dychotomicznej perspektywie, tj. normatywnej (prawa pozytywnego) i teoretycznej.

Przedostatni rozdział monografii będzie miał odmienny charakter, w tym sensie, że nie będzie już tu analizowany proces kształtowania się prawa stosunku służbowego w ujęciu normatywnej teorii wykładni ani w typie statycznym, ani dynamicznym¹⁸. Podejście teoretycznoprawne (w tym także dogmatycznoprawne) zastosowane w poprzedzających rozdziałach (od drugiego do czwartego), w rozdziale piątym ustąpi spojrzeniu filozoficznoprawnemu. Istotą tego rozróżnienia będzie zatem założenie, że „filozofia zajmuje się ideałem do urzeczywistnienia przez prawo, zaś teoria (zawierająca politykę) powinna określać narzędzia realizujące wspomniany ideał”¹⁹. Założenie to zawiera dyrektywę filozoficznego patrzenia na prawo, w takim znaczeniu, aby było to spojrzenie ogólne, ogniskujące się na refleksji o różnicach i podobieństwach prawa w stosunku np. do moralności²⁰, uwzględ-

¹⁷ Pojęcie „atomizacja” używam tu w znaczeniu: „wprowadzanie w drogę innych aktów prawnych szczegółowych a zarazem odmiennych rozwiązań prawnych”; „rozpad czegoś na drobne części i rozproszenie bądź rozpraszanie ich”; „dzielić coś na osobne elementy, które nie mają ze sobą kontaktu lub nie działają razem”; zob. M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 70; M. Jaśkowska, *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] Z. Cieślak (red.), A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 27; T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacja tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 268.

¹⁸ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 449.

¹⁹ C. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część pierwsza: układ prawny i norma prawna*, Poznań 1934, s. 47 i n.

²⁰ Zgodnie z twierdzeniem L. Petrażyckiego, że „prawo i moralność to dwa różne gatunki jednego rodzaju zjawisk psychicznych (kombinacji wyobrażeń i pewnych emocji)”; zob. L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, Warszawa 1959, s. 85.

niające kwestię celowości i sprawiedliwości prawa oraz sens prawa w praktyce społecznej²¹. Twierdzenie to pozostaje w zgodzie ze współczesną myślą teoretyków prawa, w szczególności z uznanym dziś poglądem, że nauki prawne spełniają także „funkcje pozapoznawcze”²². Doskonałą tego ilustracją jest systematyka Z. Ziemińskiego, według którego „teoria prawa” koncentruje uwagę na formułowaniu twierdzeń o prawie rozpatrywanym w jego aspekcie formalnym czy realnym, natomiast „filozofia prawa” zajmuje się rozważaniami o tym, czym jest prawo w jego istocie, jakie prawo być powinno, jaką stanowi wartość i jakim wartościom ma służyć, jaką uzyskuje legitymację ideologiczną²³. Tym samym przyjęte podejście uwzględnia uwagi, aby unikać w tego typu badaniach „fundamentalnego nieporozumienia”, jakim jest „wyabstrahowanie pewnych kwestii szczegółowych z filozoficznego, zarówno ontologicznego, jak i epistemologicznego kontekstu”²⁴.

Przywołane założenia stanowić będą zatem ramy rozdziału piątego monografii, zatytułowanego: „Aprioryczny paradygmat prawa stosunku służbowego w filozofii i teorii prawa”. Będzie to więc to miejsce w pracy, gdzie podjęta zostanie próba odkodowania desygnatów modelowego prawa stosunku służbowego jako zjawiska prawnego przynależnego w pierwszym stopniu do prawa administracyjnego, w drugim stopniu do prawa publicznego²⁵. Całość rozważań zamykać będzie rozdział szósty monografii, zatytułowany: „Wnioski badawcze”, w którym podjęta zostanie próba syntetycznego zreferowania najważniejszych wniosków udowodnionych w przeprowadzonych badaniach. Rozdział ten, choć wyodrębniony według kryterium merytorycznego, będzie stanowić rodzaj reasumującego i sprawozdawczego podsumowania przeprowadzonych rozważań, w części odnoszącej się wprost do sformułowanych w rozdziale pierwszym hipotez badawczych i pytań szczegółowych.

Przyjęty tytuł rozprawy jednoznacznie przesądza, że problematyka prawa stosunku służbowego osadzona zostanie przede wszystkim w teorii „polskiego” prawa administracyjnego. Wydaje się zasadne zastosowanie ogólnej uwagi autorów wspomnianej na wstę-

²¹ J. Oniszcuk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 1.

²² Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa jako dyscypliny prawoznawstwa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 14; zob. też w tym kontekście rozważania o „nihilizmie aksjologicznym prawa” w: J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 21 i n.; także: I. Niżnik-Dobosz, *Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym* [w:] M. Stahl (red.), M. Kasiński (red.), K. Włazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 31.

²³ Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa...*, s. 20.

²⁴ J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 41.

²⁵ L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Warszawa 1960, s. 501–502, przy czym autor, odnosząc się do związku filozofii prawa i dychotomicznego podziału prawa, kwestionuje ten podział, proponując w zamian podział na „prawo intuicyjne i pozytywne”.

pie monografii, że badania integralności prawa administracyjnego „przy użyciu metody prawnoporównawczej byłyby bezproduktywne z powodu zbyt wielkich różnic w systemach prawa administracyjnego (właśnie miejsce prawa administracyjnego w różnych systemach jest zróżnicowane)”²⁶. Przywołana myśl, odnosząca się do całej gałęzi prawa, znajduje szczególnie jaskrawe zastosowanie w tej jej części, w której lokują się przepisy dotyczące prawa stosunku służbowego *sensu largo* czy jeszcze szerzej, w ogóle „prawa służby publicznej”. Istota, kształt i charakter tej instytucji prawnej w każdym, odrębnym krajowym porządku prawnym są wynikiem niepowtarzalnych przemian historycznych i ustrojowych. W monografii jest to tym bardziej usprawiedliwione, że głównym źródłem formułowanych ocen i konkluzji będzie abstrakcyjna koncepcja systemu prawa, jego teoria i filozofia. Użyte metody historyczno-dogmatyczne skupiać się będą na kształtowaniu się myśli teoretycznoprawnej w kontekście czynników wewnętrznych, które determinowały zmiany. Pomimo więc obiektywnego istnienia, pewnego rodzaju europejskiej przestrzeni prawnej także dla przepisów służby publicznej, w tym praktycznych, punktowych (zresztą dobrze już opisanych w nauce) podobieństw, perspektywa zewnętrznego spojrzenia na polskie prawo administracyjne w części dotyczącej prawa stosunku służbowego i komparatystyczne ujęcie tej problematyki, co do zasady, nie zostało włączone do głównego nurtu badań²⁷. Z tej zasady wyłączone zostaną te zagadnienia, które referować będą genezę teoretycznoprawnej i filozoficznej myśli, zapożyczanej do polskiej myśli prawniczej z prawodawstwa i doktryny państw obcych²⁸.

PRZEGLĄD PODSTAWOWYCH ŹRÓDEŁ DOKTRYNALNYCH (PIŚMIENNICTWO)

Przeprowadzenie badań według zarysowanego schematu i planu w decydującej mierze uzupełnić powinno lukę istniejącą w polskim piśmiennictwie. Spojrzenie na pro-

²⁶ J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego...*, s. 12.

²⁷ Ilustracją problemów teoretycznoprawnych w tym zakresie mogą być rozważania nt. interesu publicznego w przestrzeni globalnej; zob. J. Supernat, *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 162 i n.; M. Kisielowska, *Kilka uwag na temat prawa administracyjnego w przestrzeni ponadpaństwowej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 178. Natomiast o kwestii „transnarodowego” prawa administracyjnego zob. M. Błachucki, *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny*, Warszawa 2019, s. 26; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 494 i n.

²⁸ Przede wszystkim niemieckie koncepcje Otto Mayera.

blematykę prawa stosunku służbowego w przyjętej perspektywie teoretycznoprawnej i filozoficznej, a nawet chociaż przez pryzmat zagadnienia integralności prawa administracyjnego i jego pogranicza jest nieobecne w dotychczasowych pracach doktryny. Cenne publikacje na temat instytucji stosunku służbowego, jak chociażby przywołany już tom jedenasty Systemu Prawa Administracyjnego²⁹, monografie³⁰, prace zbiorowe³¹, praktyczne poradniki³² odnoszą się do tego zagadnienia poprzez omówienie podstaw prawnych wybranego elementu prawa stosunku służbowego. Zwykle kluczem skupienia rozważań jest tu ujęcie podmiotowe problemu, co oznacza badanie statusu prawnego wybranych formacji służbowych (lub zawodowych) i ich pragmatyki³³. Czasem rozważania te ukazywane są nawet w ujęciu dynamicznym, z zasygnalizowanym początkiem danej instytucji w historii prawa polskiego oraz z odnotowaniem pierwotnego publicznoprawnego charakteru badanej instytucji³⁴. W decydującej jednak mierze współczesny dorobek doktryny w tym zakresie stanowi, zwykle prowadzoną z rozmachem, rekonstrukcję obowiązującego modelu prawnego danej pragmatyki służbowej wraz z ocenami jej przepisów, czasem też postulatami *de lege ferenda*. Jednocześnie, o czym będzie jeszcze mowa, stosowane zwykle podejście badawcze do tej problematyki, które skupia się na badaniu aktualnego stanu prawnego dzisiejszych pragmatyk, bez sięgnięcia do głębi teoretycznoprawnej tego zagadnienia, powoduje zwierciadlane odbicie w wynikach

²⁹ Np. T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011. Odnotować też trzeba rozważania we wcześniejszym *Systemie Prawa Administracyjnego*: J. Borkowski, *Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa* [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 75 i n.; W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji* [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 379 i n.

³⁰ Np. M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017; P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012; M. Grześków, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020.

³¹ Np. W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, *Prawo wojskowe*, Warszawa 2017; A. Melezini (red.), K. Teszner (red.), *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, Warszawa 2018.

³² Np. W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.

³³ Np. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020; M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, Warszawa 2019; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.

³⁴ Np. J. Korczak, *Pracownicy administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 259–261; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2006, s. 41 i n.; J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 13–16.

tych badań owego – dalekiego przecież od modelowej poprawności – stanu tych przepisów. W kontekście teorii prawa ma to dalekie praktyczne skutki, które przejawiają się m.in. tym, że zagadnienie to jest przenoszone z tradycyjnego obszaru doktryny prawa administracyjnego w obszar doktryny prawa pracy. Zarówno więc kierunek przesunięcia międzygałęziowego tego zagadnienia, jak i faktyczny brak adekwatnie wzmożonego zainteresowania administratywistów tą problematyką potwierdza pilną potrzebę przeprowadzenia zaplanowanych tu badań³⁵.

Wspomniane przesunięcie międzygałęziowe następuje szczególnie progresywnie w stronę prawa pracy³⁶. Paradoksalnie zainteresowaniem tej gałęzi prawa cieszy się już nie tylko mocno zbliżone tożsamościowo do modelu prawnopracowniczego, tzw. prawo urzędnicze, które dziś reguluje głównie status prawny członków korpusu służby cywilnej³⁷, pracowników samorządowych³⁸ i pracowników urzędów państwowych³⁹, ale nawet też pewne aspekty ustrojowoprawnego⁴⁰, a także administracyjnoprawnego stosunku służbowego⁴¹. Niewątpliwie są to alternatywne perspektywy badawcze, gdyż w tej optyce na badane kwestie spogląda się z pozycji prawa prywatnego (prawa zobowiązaniowego), tj. prawa pracy⁴². W oparciu o zasady, cechy i atrybuty tej gałęzi prawa, kwalifikowane i oceniane są przepisy danych pragmatyk. Nadrzędnym punktem odniesienia w tych rozważaniach jest paradygmat zatrudnienia pracowniczego, którego rdzeniem jest instytucja „stosunku pracy” sformułowana w art. 22 §1 Kodeksu pracy⁴³. Stąd podstawowym obszarem zain-

³⁵ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 144; T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 396.

³⁶ Np. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Poznań 1969; J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016.

³⁷ Np. K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021.

³⁸ Np. K.W. Baran (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021.

³⁹ Np. K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.

⁴⁰ J. Oniszczyk, *Ustrojowoprawne zatrudnienie niepracownicze...*, s. 508–525.

⁴¹ K.W. Baran (red.), P. Szustakiewicz (red.), E. Ura (red.), *System Prawa Pracy*, t. XII, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023.

⁴² K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020. O kruszeniu paradygmatu postrzegania prawa pracy jako części prawa kontraktowego i ukazywaniu jego publicznoprawnego charakteru zob. A. Sobczyk, *Pracownik „kodeksowy” a wewnętrzne i zewnętrzne działania organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie do problematyki* [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działania administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 322 i n.

⁴³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 2025 poz. 277, tj. art. 22 §1 w brzmieniu: „Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”.

interesowania będzie tutaj katalog wzajemnych praw i obowiązków pracownika w relacji z pracodawcą (z silnym wpływem prawa unijnego i międzynarodowego)⁴⁴. Ta alternatywna optyka znajdzie się poza ramami głównego nurtu rozważań o publicznoprawnym statusie tej części prawodawstwa, niemniej jako faktyczny kontrapunkt będzie nieraz posiłkowo przywoływana (np. w rozważaniach o pograniczu prawa administracyjnego). Analogicznego odnotowania wymaga fakt, że problematyka prawa stosunku służbowego, przede wszystkim w zakresie prawa służby cywilnej, ustrojowych zasad dostępu do służby publicznej czy ustrojowoprawnych zasad powierzania stanowisk piastunom organów państwa, znajduje symetryczne odbicie w obszarze badań prawa konstytucyjnego. Jest to naturalną konsekwencją uregulowania tej materii w treści obowiązującej ustawy zasadniczej, a naukowym efektem tego jest szereg ostatnich badań tej problematyki właśnie w ujęciu właściwym perspektywie ustrojowej⁴⁵. Także ta kwestia zostanie posiłkowo przywoływana przy okazji badania problematyki właściwego ulokowania prawa stosunku służbowego w systemie prawa, w ujęciu międzygałęziowym, a także w pograniczu prawa administracyjnego.

Natomiast o publicznoprawnym charakterze prawa stosunku służbowego w jego pierwotnym, modelowym wariacie pisali autorzy międzywojenni i z pierwszych lat powojennych. Nie mieli oni wątpliwości co do przynależności gałęziowej tej materii, ani co do charakteru relacji prawnej łączącej funkcjonariusza z państwem. Co więcej, nie uprzedzając tutaj właściwych rozważań, mieli oni też doskonałą świadomość nie tylko momentu historycznego w uniwersalnym „cyklu politycznej integracji i dezintegracji”⁴⁶, ale także znaleźli remedium na problemy związane ze znajdowaniem się właśnie w tym momencie. Remedium tym było erygowanie ustroju służby cywilnej w administracyjnoprawnym modelu teorii O. Mayera⁴⁷, o czym wprost przecież pisał M. Jaroszyński w analizach przygotowywanych na potrzeby reformy administracji publicznej⁴⁸. Stąd można stwierdzić, że prawodawstwo międzywojenne to złoty czas prawa administracyjnego, czas, gdy wykuwały się w oparciu o dogłębne, wieloaspektowe (tj. nie tylko systemowe i teoretyczne, ale i filozoficzne) zrozumienie regulowanych prawem zjawisk, wzorcowe modele instytucji tego prawa. Wtedy też zrodziła się spójna i kompletna koncepcja prawa stosunku służbowego, a także powstały, uważane dziś za klasyczne, opracowania takich

⁴⁴ Np. J. Iwulski, *Kodeks pracy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. I, t. II, Warszawa 2022.

⁴⁵ J. Szmit, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024; B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.

⁴⁶ P. Turchin, *Czasy ostateczne. Elity, kontrolity i ścieżka dezintegracji politycznej*, Warszawa 2024, s. 341–345; zob. też o mechanizmach oddziaływań korelatywnych w układach administracyjnych: Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 98 i n.

⁴⁷ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 41–43.

⁴⁸ Tamże; potwierdza to także: Z. Fenich, *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studja*, Kraków 1936, s. 455.

wybitnych twórców jak wspomniany M. Jaroszyński⁴⁹, a także S. Kasznica⁵⁰, T. Bigo⁵¹, J. Kopczyński⁵², J.S. Langrod⁵³, M. Zimmermann⁵⁴, I. Kaflński⁵⁵, A. Nitribitt⁵⁶ czy F. Longchamps de Bérier⁵⁷ i wielu innych. Przy czym to właśnie ostatni z wymienionych, jako jeden z pierwszych wprowadził problematykę pogranicza prawa administracyjnego do debaty naukowej administratywistów⁵⁸.

Ten sam problem, związany z przywołanym już cyklem politycznym, w którym konieczne było zmierzenie się doktryny z problemem wyboru adekwatnego modelu ustroju kadr administracji państwowej (publicznej), wystąpił jeszcze dwukrotnie. Jego normatywnym efektem była Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.⁵⁹ oraz Ustawa o służbie cywilnej z 1996 roku⁶⁰. W pierwszym przypadku z piśmiennictwa z epoki przywołać można badania J. Łętowskiego⁶¹, W. Jaśkiewicza⁶², T. Zielińskiego⁶³, T. Górzynskiej⁶⁴, Z. Sypniewskiego⁶⁵ i wielu innych wymienionych w dalszej części rozprawy. Z uwagi na powojenny kontekst ustrojowy, w jakim została przyjęta ustawa z 1982 r., z dorobku naukowego tego okresu przebiegał pogląd, że przynajmniej w obszarze tzw. prawa

⁴⁹ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*

⁵⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.

⁵¹ T. Bigo, Z. Pazdro, *Stosunki służbowe i organizacyjne asystentów państwowych szkół akademickich*, Lwów 1934; T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 65–91.

⁵² J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925; J. Kopczyński, *Przepisy normujące prawa emerytalne funkcjonariuszy państwowych i wojska*, Warszawa 1926.

⁵³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003.

⁵⁴ M. Zimmermann, *Prawomocność aktu administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 100–105.

⁵⁵ I. Kaflński, A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1932.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Z. Kmiecik (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019.

⁵⁸ Na V Konferencji Katedr Prawa Administracyjnego w Ustroniu Wielkopolskim, która odbyła się 22 lutego 1966 r., tekst wystąpienia: F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019, s. 321.

⁵⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. Nr 31, poz. 214.

⁶⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 1996 Nr 89, poz. 402.

⁶¹ J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984; J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, PiP 1983, Nr 8.

⁶² W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

⁶³ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*

⁶⁴ T. Górzynska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985; T. Górzynska, *W sprawie nowej regulacji prawa służby państwowej w Polsce*, PiP 1983, Nr 9.

⁶⁵ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

urzędniczego adekwatnym wariantem prawa stosunku służbowego jest coś, czemu nadano nazwę „pracowniczych stosunków służbowych”⁶⁶. Niemniej jednak w części doktryny (tj. prawa administracyjnego) pojawiły się pogłębione i uzasadnione refleksje przyjmujące postać postulatów traktowania „pracy w administracji państwowej” jako służby państwowej⁶⁷. Stąd z dużą aprobatą ta część środowiska naukowego przyjęła wprowadzone mocą przywołanej ustawy z 1982 r. klasyczne instytucje znane z administracyjnoprawnych modeli prawa służby publicznej, jak w szczególności – będący w tym wariantcie podstawą zatrudnienia – akt mianowania. Brak jest jednak w prawniczym dorobku z tego okresu jednoznacznych odniesień do teoretycznoprawnych czy też filozoficznych aspektów prawa stosunku służbowego, jak to miało miejsce w okresie międzywojennym.

W drugim z przywołanych przypadków, w okresie historycznych przemian ustrojowych, klimat i skala zmian głównych paradygmatów państwa i prawa sprzyjały także zredefiniowaniu koncepcji prawa stosunku służbowego. Analogicznie jak w okresie międzywojennym tak i wtedy powołano zespół ekspercki do spraw reformy administracji publicznej, który opracował kilka, szczegółowo dalej omówionych projektów reformy prawa stosunku służbowego w tej części, która dotyczyła służby cywilnej. W tej fazie prac nad kształtem nowego modelu pojawiły się poglądy sięgające do publicznoprawnej genezy tej instytucji prawa. Wśród czołowych przedstawicieli takiego jej pojmowania byli m.in.: M. Gintowt-Jankowicz, J. Łętowski, T. Górzyńska, J. Zieliński. Dorobek piśmienniczy tego okresu nie jest jednak obszerny, gdyż zawiera właściwie kilka publikacji, w tym unikatowy Materiał Reformy Administracji Publicznej autorstwa przywołanych już osób⁶⁸, komentarze do pierwszej potransformacyjnej pragmatyki służby cywilnej z 1996 r. autorstwa B. Hebdzińskiej⁶⁹ i Z. Cieślaka, J. Jagielskiego i K. Rączki⁷⁰, jak również tematyczne materiały pokonferencyjne⁷¹. Rychły odwrót od założeń publicznoprawnego modelu służby cywilnej, tj. korekta tej koncepcji w kierunku modeli mieszanych, która trwa do dziś, zaowocował bogatym piśmiennictwem. Wśród czołowych autorów tego nurtu wskazać można przywołanych już

⁶⁶ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego...*, s. 13.

⁶⁷ J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego...*, s. 20 i n.

⁶⁸ M. Gintowt-Jankowicz, J. Łętowski, J. Świątkiewicz, T. Górzyńska, J. Zieliński, *Materiały Reformy Administracji Publicznej, Dział IV – Pracownicy administracji, Zeszyt I Państwowa Służba Cywilna*, Pełnomocnik Rządu do spraw administracji publicznej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.

⁶⁹ B. Hebdzińska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związane*, Warszawa–Kraków 1996.

⁷⁰ Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998.

⁷¹ Z. Cieślak, J. Jagielski, *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995.

J. Jagielskiego i K. Rączkę⁷², a także K.W. Barana⁷³, E. Urę⁷⁴, T. Rabską⁷⁵, A. Rzetecką-Gil⁷⁶, A. Szewca⁷⁷, czy J. Stelinę⁷⁸. W tym kontekście szczególne miejsce zajmuje wspomniany już tom jedenasty Systemu Prawa Administracyjnego, zatytułowany: „Stosunek służbowy” (autorstwa T. Kuczyńskiego, E. Mazurczak-Jasińskiej, J. Steliny), który kompleksowo ujmuje problematykę prawa stosunku służbowego *sensu largo*⁷⁹.

UZASADNIENIE WYBORU PRZEDMIOTU BADAŃ I METOD JEGO ANALIZY

Problematyka integralności prawa stosunku służbowego w polskim prawie administracyjnym, na tle przywołanego dorobku nauki, pozostaje zatem obszarem nowym, dotąd niezbadanym. Sens prowadzenia takich badań i ich uzasadnienie nie sprowadzają się wyłącznie do zreferowanych już powodów teoretycznych, lecz wynikają z praktycznych potrzeb państwa. W pierwszym aspekcie dalsze rozważania stanowią bezpośrednią odpowiedź na przywołany na wstępie postulat podjęcia kierunku badawczego w obszarze charakterystyki prawa administracyjnego przez analizę i opis jego wewnętrznej spójności, integralności i pogranicza⁸⁰. Autor tego postulatu jasno i precyzyjnie wyznaczył uniwersalne ramy takich badań, które zastosowane mogą zostać z powodzeniem do wielu obszarów zdekomponowanego dziś prawa administracyjnego, w tym bez wątpienia też do prawa stosunku służbowego. Dlatego przeprowadzenie planowanych badań to głos w dyskusji o tej gałęzi prawa i jej problemach, czyli – innymi słowy – naukowa kontynuacja i rozwinięcie wątku głównego w wybranej szczególnej sferze prawa. Jednak także w drugim aspekcie (uzasadnienie praktyczne podjęcia analiz problematyki integralności prawa stosunku służbowego) zachowano konsekwencję, czerpiąc z myśli J. Zimmermanna, który zauważył, że jednym z celów zajmowania się zagadnieniem integralności i pograni-

⁷² J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*

⁷³ K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*; K.W. Baran (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz...*; K.W. Baran (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz...*

⁷⁴ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

⁷⁵ T. Rabska, *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, ST 2001, Nr 12.

⁷⁶ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.

⁷⁷ A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.

⁷⁸ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017.

⁷⁹ T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011.

⁸⁰ J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego...*, s. 11.

cza prawa administracyjnego jest potrzeba dążenia do możliwie maksymalnego wyostrenia granic tego prawa w ogólnym systemie prawa. Chodzi o to, aby w jak największym stopniu wyeliminować praktyczne problemy z niejednoznacznością lub budzącą wątpliwość kwalifikacją konkretnych przepisów i instytucji prawa do właściwej gałęzi prawa. Taka precyzja i prawidłowa kwalifikacja ma doniosłe praktyczne skutki, gdyż pozwala unikać „nieporozumień w zakresie sposobu i formy stosowania prawa, skutków tego prawa, hierarchii jego źródeł i norm, metod jego badania, nauczania i wielu innych”⁸¹.

Niewątpliwie w tych aktach prawnych, które określają reżim funkcjonowania tzw. formacji służbowych, czyli *de facto* rozstrzygają o podstawowych prawach i obowiązkach całych grup podmiotów, precyzyjne zachowanie rozgraniczenia między statusem pracowniczoprawnym a publicznoprawnym jest elementarną kwestią zarówno konstruktywną⁸², jak i wyjściową do formułowania przepisów wtórnych. Co więcej, mówiąc przecież o instytucji prawa stosunku służbowego, mowa jest o fundamentalnej relacji państwa i jednostki. Od rodzaju i jakości tej relacji wprost zależy, z jednej strony skuteczność i sposób wykonywania zadań państwa, a z drugiej właśnie ten katalog i zakres praw i obowiązków stron objętych stosunkiem służbowym. Dlatego prawidłowy kształt tej relacji, odpowiedni i kompletny zakres podmiotów poddanych reżimowi i właściwa dogmatyczna tożsamość tej relacji w ramach systemu prawa przesądza o codziennym sposobie wykonywania zadań państwa przez odpowiedzialne za to osoby. Choć więc bezsprzecznie odpowiedzialność za prawidłowy sposób określenia atrybutów, zasad i aksjologii tego prawa stosunków służbowych ponosi prawodawca, to jednak waga tego zagadnienia uzasadnia, aby było przedmiotem szerokiej debaty doktrynalnej, a nawet publicznej. Prawodawca jednak, wbrew dotychczasowej powojennej praktyce ustawodawczej (w części tzw. pracowniczych stosunków służbowych) nie może czerpać inspiracji wprost od adresatów tych norm i organizacji reprezentujących interesy tych adresatów. To właśnie jedna z elementarnych okoliczności, która charakteryzując istotę tej relacji, przesądza o jej publicznoprawnej tożsamości. Relacja ta nie może być określana w trybie właściwym dla prawa prywatnego (prawa pracy), nie może być przez obie strony tego stosunku równorzędnie kształtowana, bo po prostu by nie zadziałała⁸³. Wypaczając nierównorzędną relację pierwotnego stosunku służbowego, pozbawia się państwo nadrzędnej roli tam, gdzie jest to niezbędne, a tym samym osłabia możliwości jego skutecznego działania.

Z drugiej jednak strony, analiza ustawodawstwa potransformacyjnego potwierdza intelektualną niezdolność prawodawcy do szerokiego, merytorycznego spojrzenia na

⁸¹ Tamże, s. 12.

⁸² Tymczasem „nieustannie toczy się w nauce spór o to, do jakiej gałęzi prawa (prawa pracy czy prawa administracyjnego) należy teoretycznie problematyka pracowników administracji (służba państwowa)”; J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 109.

⁸³ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 43–44.

problematykę służby publicznej i przepisów ją regulujących. Właściwie z wyjątkiem prac nad pierwszą ustawą o państwowej służbie cywilnej, gdy rząd Tadeusza Mazowieckiego w pracach legislacyjnych oparł się na wynikach prac zespołu naukowców i ekspertów⁸⁴, wszystkie projekty w obszarze szeroko rozumianego prawa stosunku służbowego pozbawione były zarówno tego wsparcia, jak i optyki naukowej. Projekty ustaw kształtujące tę część prawa polskiego powstawały w odpowiednich resortach administracji rządowej, przez co ich treść była zdeterminowana perspektywą danego resoru na regulowaną problematykę⁸⁵. Siłą rzeczy powodowało to swoistą „multicentryczność” prawa stosunku służbowego *sensu largo*, skutkując tym, że zagadnienie właściwe przecież dla całego systemu prawa ulegało fragmentaryzacji, a dalej, dopasowaniu do partykularnych potrzeb i interesów danej formacji służbowej (której przedstawiciele projektowali owe przepisy). Innym jeszcze zagadnieniem są destrukcyjne ingerencje polityczne w to prawo stosunku służbowego. Podyktowane zwykle nieuprawnioną chęcią zmian kadrowych w poszczególnych korpusach urzędniczych i służbowych wprowadzane są do systemu prawa punktowe zmiany, oderwane od specyfiki przepisów danej pragmatyki, o szerszym kontekście systemu prawa nie wspominając. Te przepisy, choć w skrajnych przypadkach eliminowane są z obrotu prawnego rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, najczęściej bezzasadnie pozostają w mocy, już zupełnie zaburzając sens tychże pragmatyk⁸⁶.

Właśnie te trzy przedstawione okoliczności, tj. bezpośredni wpływ adresatów norm na treść tych przepisów, intelektualna niezdolność prawodawcy do pogłębionego spojrzenia na problematykę stosunków służbowych oraz nieuprawnione ingerencje polityczne w kształt poszczególnych pragmatyk, uzasadniają w rozważanym tutaj aspekcie praktycznym podjęcie tytułowych badań. Obiektywny wydaje się fakt, że z uwagi na specyfikę materii regulowanej prawem stosunku służbowego, polityczny ośrodek decyzyjny powinien przede wszystkim czerpać inspirację co do kształtu tych przepisów ze środowiska naukowego. Z uwagi na horyzontalną skalę tych regulacji, ich różnorodność, międzyresortowość (a wręcz zróżnicowanie obejmujące wszystkie trzy rodzaje władzy), niezbędny profesjonalizm i merytoryczną specjalizację w niezwykle skomplikowanym obszarze naukowym przy jednoczesnym wymaganiu przecież – co zrozumiałe – braku powiązań zawodowych (tj. osób zaangażowanych w proces tworzenia tych założeń z formacjami których przepisy te będą dotyczyć), optymalne wydaje się podejście doskonale znane w prawodawstwie polskim, pracy w formule komisji kodyfikacyjnych. Być może

⁸⁴ Zespół w składzie: M. Gintowt-Jankowicz, J. Łętowski, J. Świątkiewicz, T. Górzyńska, J. Zieliński; zob. *Materiały Reformy Administracji Publicznej...*, s. 5–6.

⁸⁵ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 111.

⁸⁶ W. Drobný, *Naruszenia ustrojowych wytycznych służby cywilnej*, PPK 2022, Nr 1 (65), s. 295–308.

ustawodawstwo polskie dojrzeje wreszcie w przyszłości do tej myśli⁸⁷, tymczasem rolę nauki jest prowadzenie badań, które być może w odpowiednim czasie zostaną inkorporowane we właściwej formie do prawa polskiego⁸⁸.

Głównym celem badawczym rozprawy będzie zatem sformułowanie, a następnie zweryfikowanie głównej hipotezy badawczej dotyczącej rzeczywistej tożsamości prawa stosunku służbowego, a tym samym ulokowanie tej problematyki w systemie prawa, tj. w jego dychotomicznym, jak i gałęziowym podziale⁸⁹. Podstawowym punktem odniesienia tej hipotezy będzie konstrukcja pojęcia „stosunek administracyjnoprawny”, a także cechy, zasady i aksjomaty prawa administracyjnego. Z uwagi na próbę usytuowania badanej problematyki w pionowym podziale systemu prawa zostanie także zarysowana problematyka kontekstu prawnonaturalnego i pozytywnoprawnego tego zagadnienia. Główną hipotezę badawczą będą uzupełniać pytania szczegółowe, zogniskowane wokół *de facto* określenia „istoty” prawa stosunku służbowego, czyli poszukiwania odpowiedzi na pytanie o teoretycznoprawny i filozoficzny sens i powody tworzenia szczególnych reżimów służbowych. Odrębną kwestią, ulokowaną jak gdyby na marginesie badań podstawowych, będzie kwestia istniejącego dziś zakresu pogranicza prawa administracyjnego (w którym ulokowane jest prawo stosunku służbowego) wobec innych niż prawo administracyjne gałęzi prawa. W ramach tych obszarów badawczych poszukiwane będą zworniki analizowanej instytucji prawa i czynniki, które rozsadzają jej spójność. Potencjalnym efektem sformułowania i weryfikacji hipotez i pytań szczegółowych powinno być zarysowanie hipotetycznego modelu prawa stosunku służbowego jako instytucji w pełni i konsekwentnie publicznoprawnej, a także teoretycznych i praktycznych wniosków wynikających z takiego hipotetycznego modelu.

Przyjętym pierwszoplanowym, generalnym sposobem osiągnięcia zakreślonego celu badawczego będzie zastosowanie metodologii procesu naukowego, która – jak to zostało już przywołane – postuluje szczegółowe badanie i charakteryzowanie danej dziedziny prawa oraz formułowanie tez teoretycznych w oparciu o jej integralność i o analizę pogranicza⁹⁰. Przywołana metodyka zostanie w praktyce dookreślona w ten sposób, że wyznaczony obszar badawczy będzie badany przy użyciu klasycznych, sprawdzonych

⁸⁷ Silnym bodźcem do spojrzenia na tę problematykę w szerszej perspektywie, pozbawionej wpływu bieżących politycznych kalkulacji, jest niewątpliwie ciąg wydarzeń geopolitycznych ostatnich lat, tj. kryzys pandemiczny COVID-19, kryzys migracyjny, napięta sytuacja międzynarodowa związana z wojną rosyjsko-ukraińską.

⁸⁸ Zob. P. Dobosz, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 39.

⁸⁹ Zob. podrozdział Nr 1.3, *Hipoteza badawcza teorii oraz jej pytania szczegółowe*, s. 44.

⁹⁰ J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego...*, s. 12.

rekomendacji metod poznania prawa⁹¹. Głównym zatem praktycznym narzędziem będzie tzw. metoda dogmatyczna w ujęciu dynamicznym. Oznacza to, że główny ciężar rozważań będzie spoczywał na analizie zarówno aktów normatywnych, orzecznictwa, jak i piśmiennictwa prawniczego z obszaru, w który wpisuje się szeroko rozumiana problematyka prawa stosunku służbowego. W celu jednak odkodowania pierwotnego normatywnego modelu, a dalej dokonania analizy kierunków zmian tego modelu, wspomniana metoda dogmatyczna ujęta zostanie w perspektywie dynamicznej, czyli sprowadzi się do analizy historycznych zmian od momentu powstania tej instytucji prawnej aż po aktualny stan prawny⁹². Jak bowiem przenikliwie zauważa J. Jeżewski „przeszłość ma znaczenie w poznawaniu prawa. Paradoks polegający na zmienności, ulotności regulacji prawnych i ciągłości, trwałości myśli prawnej można między innymi wyjaśnić odniesieniem do wartości prawa i do wartości poznawczej w prawie. [...] Istnieje historycznie dostrzegalny kanon wartości uniwersalnych; uchylenie przepisu nie niweczy wartości, którym on służył, chociaż przestają one być chronione”⁹³.

Z uwagi na przyjętą w rozprawie perspektywę główną badaną materią będzie prawo polskie, w części obejmującej prawo administracyjne. Obok tej gałęzi prawnej, na zasadzie pomocniczego odniesienia, będzie referowane spojrzenie na badaną problematykę z perspektywy innych gałęzi prawa, przede wszystkim prawa pracy i prawa konstytucyjnego. Podzielając pogląd o istniejącej, swoistej autonomii kształtowania się prawa służby publicznej⁹⁴ w poszczególnych państwach, na kształt których to wpływ mają specyficzne, zwykle niepowtarzalne uwarunkowania historyczne, społeczne i geopolityczne, w rozważaniach odniesienia do prawa międzynarodowego czy prawa państw obcych występują marginalnie. Praca ta nie ma zatem charakteru komparatystycznego.

W ramach realizacji podstawowego celu badawczego rozprawy niezbędną materią poddaną badaniu były wspomniane akty normatywne. Poza tym jednak, w celu pogłębienia refleksji, pod uwagę wzięto także dorobek teoretyków i filozofów prawa. Prowadzonym rozważaniom nadano przez to nie tylko wymiar analizy normatywnego aspektu prawa stosunku służbowego, ale także szerszy i głębszy kontekst tej instytucji. W praktyce było to możliwe dzięki użyciu zasad logiki formalnej z uwzględnieniem aspektów prakseologicznych i aksjologicznych badanych instytucji prawa w świetle zreferowanych już źródeł.

⁹¹ F. Longchamps de Brier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 17.

⁹² J. Jeżewski, *Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcji współczesnego sposobu myślenia* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 135 i n.

⁹³ Tamże, s. 141.

⁹⁴ T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, SP 2001, Nr 3–4, s. 119–120.

1. TEORIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM – USTALENIA METODYCZNE

1.1. UWAGI OGÓLNE

Przyjmując za racjonalną, utartą już w teorii prawa, dyrektywę metodologii prowadzenia badań w naukach społecznych, zgodnie z którą w takich naukach empirycznych struktura teorii oparta jest „na danych doświadczenia, które pozwalają na dostrzeżenie pewnych prawidłowości w obrębie badanych zjawisk i formułowanie pewnych twierdzeń uogólniających”¹, uwzględniając również jasny postulat zachowania naukowej ciągłości i konsekwencji², tytułowe rozważania o prawie stosunku służbowego trzeba zacząć od próby dokonania podstawowych ustaleń definicyjnych. Jest to krok, który nie tylko powinien terminologicznie względnie uporządkować rozważania, lecz także precyzyjnie zarysować właściwy obszar badawczy, zarówno ten normatywny, jak i doktrynalny. Jednocześnie, mając świadomość, po pierwsze poglądów w niektórych nurtach filozoficznych o obiektywnej niemożności weryfikacji pojęć w naukach empirycznych³, a po drugie zgadzając się z powstałą przecież na tle dwóch wieków niesatysfakcjonujących poszukiwań prowadzonych przez administratywistów tezą o faktycznej niemożności sformułowania kompletnej definicji nawet samego pojęcia „prawa administracyjnego”⁴, to celem tej części rozważań będzie próba ustaleń definicyjnych nie tyle poprzez sformułowanie formalnej, wyczerpującej definicji prawa stosunku służbowego, ile

¹ Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa jako dyscypliny prawoznawstwa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 10.

² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 8.

³ Zdaniem K.R. Poppera te pojęcia *stworzono*, a nie *wynaleziono*; zob. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 567.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 27–31; J. Jagielski, *Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka* [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 37–38; P. Ruczkowski, *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały* [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 39–42; Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 49.

maksymalnie precyzyjne ujęcie jego istoty⁵. Dookreślając, użyte słowo „istota” należy rozumieć jako rzeczywistą, obiektywnie istniejącą też w ujęciu prawnonaturalnym tożsamość prawa stosunku służbowego. Tym samym wtórnym celem rozprawy będzie wpisanie się w dyskusję, nazwaną przez J. Łętowskiego „nieustannym sporem”⁶, na temat ulokowania tej problematyki w systemie prawa, tj. w jego zarówno dychotomicznym, jak i gałęziowym podziale.

Planowane badanie zjawiska prawnego⁷, jakim w tej rozprawie jest prawo stosunku służbowego *sensu largo*, metodologicznie może zostać bez wątpienia zaklasyfikowane jako budowa teorii naukowej⁸. W naukach empirycznych proces tej budowy tradycyjnie opiera się na hipotezie⁹. Zgodnie zatem z założeniami tego typu badań naukowych najpierw na podstawie wstępnych, czasem nielicznych spostrzeżeń, formułuje się hipotezę wyjaśniającą (uogólnienie), po czym następuje weryfikacja (z użyciem danych doświadczenia), czy z tej hipotezy wynikają twierdzenia fałszywe¹⁰. Nauka w tym ujęciu cechuje się zatem otwartością na doświadczenia, które mogą obalać kolejne koncepcje i formułowane hipotezy (tj. mogą je sfalsyfikować¹¹). Co szczególnie istotne dla dalszych rozważań, zgodnie z twierdzeniem K.R. Poppera w przypadku sformułowania dwóch równoległych teorii, wiarygodna będzie ta, która nie uległa sfalsyfikowaniu¹². Założenie to zostanie wprost użyte do weryfikacji dwóch alternatywnych hipotez o modelu prawa stosunku służbowego; tj. w wariancie pierwszym oparcie go na stosunku administracyjnoprawnym, a w wariancie drugim na stosunku pracy. Przed przystąpieniem do formułowania ogólnej hipotezy badawczej rozprawy i pytań szczegółowych, niezbędne jest jeszcze możliwie precyzyjne ustalenie podstawowych definicji oraz ich zakresu znaczeniowego.

⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 16. Warto tutaj także odnotować, że w świetle arystotelesowej myśli „definiowanie” oznaczało „określać istotę przedmiotu”; zob. E. Nieznański, *Logika*, Warszawa 2011, s. 96.

⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 109.

⁷ Termin ten został tu użyty w rozumieniu zaproponowanym w: Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa...*, s. 11.

⁸ Zgodnie z metodologią terminem tym nazywa się „zbiór zdań uporządkowanych w taki sposób, że ze zdań naczelných tego zbioru wynikają wszelkie dalsze zdania uznawane za twierdzenia systemu”; zob. Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa...*, s. 11.

⁹ Zob. *Encyklopedia PWN*: „hipotetyzm [gr.], antyindukcjonizm, dedukcjonizm, metodol., naukozn. stanowisko w metodologii nauk empirycznych występujące z krytyką indukcyjną interpretacji tych nauk”. Pozyskano z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/hipotetyzm;3911896.html> (dostęp: 10.01.2026).

¹⁰ Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa...*, s. 10.

¹¹ J. Oniszcuk, *Filozofia i teoria prawa...*, s. 568 (w części referującej poglądy K.R. Poppera).

¹² Tamże, s. 567 (w części referującej poglądy K.R. Poppera).

1.2. PROBLEMATYKA PODSTAWOWYCH USTALEŃ DEFINICYJNYCH

Elementarnym pojęciem wymagającym jednoznacznego wyjaśnienia na tym etapie rozważań jest przyjęty w tytule rozprawy termin „prawo stosunku służbowego”. Jego zakres pojęciowy stanowi ściśle ramy dalszych dociekań. W doktrynie prawa administracyjnego trudno wskazać jedną i niebudzącą wątpliwości siatkę pojęciową, która w sposób bezsporny zawierałaby wszystkie możliwe warianty stosunku służbowego¹³. W *opus magnum* współczesnych administratywistów polskich, tj. w Systemie Prawa Administracyjnego, termin ten jest wyprowadzony z wykładni zazębiających się znaczeniowo pojęć: służba – stosunek służbowy – służba państwowa (publiczna) – prawo stosunku służbowego¹⁴. W konkluzji tego wniosku przyjmujemy się dualny podział „prawa stosunku służbowego” na stosunki służbowe służb zbrojnych zmilitaryzowanych (mundurowych) oraz pracownicze stosunki służbowe. Pokrywa się to twierdzenie z tezą, że „służba państwowa” oznacza stosunek prawny łączący obywatela z państwem z tego tytułu, że wykonuje on zadania i funkcje państwa, i może występować w dwóch zasadniczych odmianach, tj. jako służba cywilna lub jako służba wojskowa¹⁵.

Jakie w ramach tego podziału znajdują się – obowiązujące dziś – akty prawne? Pierwsza kategoria odnosi się do ustaw, w których stopień występowania instytucji administracyjnoprawnych jest dominujący. Zbiór ten zawiera pragmatyki służbowe regulujące sytuację prawną tzw. formacji zmilitaryzowanych. Mowa tu zatem o przepisach regulujących status prawny służby wojskowej, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Straży Marszałkowskiej¹⁶.

¹³ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 3.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ J. Jagielski, *Komentarz do art. 1* [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 15 i 17.

¹⁶ Odpowiednio: Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; Dz.U. 2025 poz. 825 t.j.; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. 2025 poz. 636 t.j.; Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz.U. 2025 poz. 914 t.j.; Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz.U. 2024 poz. 1443 t.j.; Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 2024 poz. 1869 t.j.; Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; Dz.U. 2025 poz. 1131 t.j.; Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa; Dz.U. 2025 poz. 34 t.j.; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz.U. 2025 poz. 902 t.j.; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Woj-

Druga kategoria obejmuje tzw. pracownicze pragmatyki zawodowe, gdzie w dzisiejszym stanie prawnym stopień występowania instytucji administracyjnoprawnych ustępuje instytucjom prawa pracy. Zbiór ten tworzą ustawy regulujące status prawny służby cywilnej, służby zagranicznej, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych, pracowników sądów i prokuratury, kuratorów sądowych, osób zatrudnionych w NIK, Prokuraturii Generalnej SP, samorządowych kolegiach odwoławczych, regionalnych izbach obrachunkowych, Państwowej Inspekcji Pracy oraz pracowników naukowych, nauczycieli i pracowników instytucji kultury¹⁷. Odrębną, szczególną kategorię w tej grupie stanowią ustawy regulujące status prawny sędziów i prokuratorów¹⁸. Ponadto, w ramach tego zbioru mieszczą się przepisy regulujące status prawny pracowników służby leśnej, straży gminnej, straży ochrony kolei, jak i straży łowieckiej, służby ochrony przyrody i straży rybackiej¹⁹. Dodatkowo pewne regulacje mieszczące się w tym typie pragmatyk zawierają przepisy regulujące status pracowników przedsiębiorstw państwowych²⁰.

skowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Dz.U. 2025 poz. 694 t.j.; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Dz.U. 2025 poz. 712 t.j.; Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej; Dz.U. 2025 poz. 607 t.j.

¹⁷ Odpowiednio: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.; Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej; Dz.U. 2024 poz. 1691 t.j.; Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 2023 poz. 1917; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2024 poz. 1135 t.j.; Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury; Dz.U. 2018 poz. 577 t.j.; Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych; Dz.U. 2023 poz. 1095 t.j.; Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; Dz.U. 2022 poz. 623 t.j.; Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 2024 poz. 1192 t.j.; Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych; Dz.U. 2018 poz. 570 t.j.; Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych; Dz.U. 2025 poz. 7 t.j.; Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz.U. 2024 poz. 1712 t.j.; Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz.U. 2018 poz. 1668; Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 2020 poz. 1796 t.j.; Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych; Dz.U. 2024 poz. 534 t.j.; Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz.U. 2024 poz. 986 t.j.; Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Dz.U. 2024 poz. 87 t.j.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 2024 poz. 334 t.j.; Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. 2024 poz. 1267; Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze; Dz.U. 2024 poz. 390 t.j.

¹⁹ Odpowiednio: Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz.U. 2025 poz. 567 t.j.; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; Dz.U. 2021 poz. 1763 t.j.; Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz.U. 2024 poz. 697 t.j.; Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; Dz.U. 2025 poz. 539 t.j.; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz.U. 2024 poz. 1478 t.j.; Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz.U. 2022 poz. 883 t.j.

²⁰ W ujęciu historycznym, nie wyprzedzając właściwych rozważań, odnotować tutaj trzeba liczne przepływy elementów pomiędzy tymi dwoma zbiorami, tj. pomiędzy pragmatykami służbowymi *sensu stricto* i pragmatykami pracowniczymi.

T. Kuczyński, czyli autor tego dychotomicznego podziału pragmatyk²¹, postawił tezę, że jest „kwestią przyjętej konwencji teoretycznej”²² określenie granic tych pojęć. Odrzucił jednocześnie używanie jedynie formalnego kryterium kwalifikacji (np. tego, czy ustawodawca w treści aktu prawnego zastosował w opisie konstrukcji danej formacji pojęcie „służba”, czy „stosunek służbowy”), opowiadając się za merytorycznym kryterium. To fundamentalna teza, której głównym uzasadnieniem jest rażąca niekonsekwencja ustawodawcy w uchwalaniu przepisów z obszaru prawa służby publicznej (np. zamienne stosowanie w jednym akcie prawnym określeń stosunek służbowy i stosunek pracy²³). Natomiast druga metoda, sięgająca do głębi badanego zjawiska prawnego, oparta na kryterium merytorycznym, zakłada „konieczność analizowania właściwości danego stosunku prawnego na podstawie różnic i podobieństw do ustalonego wzorca”²⁴. Metoda ta wydaje się adekwatna do zarysowanych w tytule monografii problemów badawczych²⁵.

Zarysowana dychotomiczna systematyka „prawa stosunku służbowego” (według merytorycznego kryterium) dobiera do kwalifikacji elementy przede wszystkim z orzecznictwa i utartej doktryny. W świetle tych źródeł koncepcja „prawa stosunku służbowego” jest po pierwsze ściśle powiązana z terminem „służby państwowej/publicznej”; po drugie zawiera w sobie normatywne konstrukcje, takie jak np. „zatrudnienie, stosunek prawny, zawodowy charakter, stałość (trwałość), uposażenie (wynagrodzenie), prawa/obowiązki, odpowiedzialność”²⁶. Zastosowanie tych dwóch kryteriów kwalifikacji pozostawia jednak poza ramami dychotomicznej systematyki akty prawne dotyczące „stanowisk kierowniczych w administracji państwowej”²⁷ (tj. wg nomenklatury T. Górzyńskiej), i „stosunków pracy osób pełniących funkcję organów”²⁸ (częściowo przyjmując nomenklaturę J. Steliny).

Użyte równolegle określenia „stanowiska kierownicze w administracji państwowej” i „stosunki pracy osób pełniących funkcję organów” nie są pojęciami tożsamymi. Pierwszy z nich jest ściśle powiązany z enumeratywnym wskazaniem Ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁹. Zawarty

²¹ Mowa tu o „dychotomicznym podziale”, a nie o przypisaniu poszczególnych aktów prawnych do danej kategorii.

²² T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego...*, s. 7.

²³ Np. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

²⁴ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego...*, s. 8.

²⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomat czy anachronizm* [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 30–33.

²⁶ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego...*, s. 7.

²⁷ T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 39.

²⁸ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 84.

²⁹ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. 2023 poz. 624 t.j.

tam katalog jest zamknięty i odnosi się do najwyższych stanowisk państwowych, w tym oczywiście administracji rządowej³⁰. Natomiast zbiór „stosunki pracy osób pełniących funkcję organów” jest szerszy, gdyż zawiera też stanowiska normatywnie należące do grupy stanowisk objętych reżimem zmilitaryzowanych stosunków służbowych (a nie do grupy stanowisk kierowniczych w państwie), czego przykładem są np. stanowiska szefów służb wywiadu. W nomenklaturze J. Steliny są to stanowiska zawarte w zbiorze „osób pełniących funkcję organów”³¹, a według T. Górzyńskiej nie mieszczą się one w zbiorze „stanowisk kierowniczych w administracji państwowej”. Tym samym, w celu uniknięcia dublowania rozważań odnośnie do tej samej podgrupy stanowisk, poprawne wydaje się przyjęcie tu węższego ich zbioru, tj. zbioru „stanowisk kierowniczych w administracji publicznej”.

Przyjęta zatem koncepcja dychotomicznej systematyki „prawa stosunku służbowego” mieści w sobie owe stanowiska kierownicze w ramach kryterium pierwszego (tj. przynależności do służby państwowej/publicznej), ale „gubi je” w ramach kryterium drugiego (tj. wykazywania konstrukcji prawnych właściwych prawu stosunku służbowego). Wątpliwe byłoby przecież określanie relacji prawnej osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe z państwem tylko jako zatrudnienie czy dookreślanie ich statusu cechami takimi jak np. stałość czy zawodowość. Dlatego logiczna wydaje się teza, że przywołane dwa kryteria kwalifikacji aktów prawnych do systematyki prawa stosunków służbowych rozpatrywać trzeba nie tylko łącznie, ale przede wszystkim hierarchicznie. Kryterium pierwsze (powiązanie ze „służbą państwową/publiczną”) jest pierwotne i nadrzędne w stosunku do kryterium drugiego (istnienie właściwych konstrukcji normatywnych), które wtórnie dookreśla i charakteryzuje elementy kwalifikowanego w systematyce aktu prawnego. W takim ujęciu nie jest wątpliwy naturalny ścisły związek „stanowisk kierowniczych” lub „stosunku pracy osób pełniących funkcje organów” z pojęciem służby publicznej/państwowej. Natomiast zupełnie wtórny (wręcz drugorzędny) jest fakt istnienia, w treści konkretnych aktów prawnych (pragmatyk), konstrukcji normatywnych, które doktryna wymienia jako charakterystyczne dla tej części prawa (tj. prawa stosunku służbowego). Takie podejście badawcze umożliwi zastosowanie w praktyce metody merytorycznej, tj. analizowanie właściwości danego stosunku prawnego na podstawie różnic i podobieństw wzorca.

Jednocześnie, sprowadzając poniekąd definicję tej grupy „stanowisk kierowniczych w państwie” do wspólnego mianownika z pozostałymi dwiema kategoriami grup (tj. stosunkami służbowymi służb zmilitaryzowanych oraz pracowniczymi stosunkami służbowymi), tj. próbując przedstawić ją od strony uogólnionego statusu prawnego osób zajmujących te stanowiska (więzi prawnej tych stanowisk z państwem), a nie od

³⁰ T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze...*, s. 35–39.

³¹ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 110.

strony podmiotowego wyliczenia tych stanowisk, zasadne wydaje się zaproponowanie adekwatnego terminu na ich określenie. Uwzględniając zatem ich niewątpliwą specyfikę, powiązaną zazwyczaj z ustrojowym trybem powoływania czy obsady, a jednocześnie abstrahując w tym momencie od przesądzania o stopniu publicznoprawnego czy prywatnoprawnego charakteru stosunku prawnego będącego podstawą wykonywania przez osoby na tych stanowiskach funkcji³², trafne wydaje się użycie terminu „funkcyjne stosunki ustrojowoprawne”.

W ramach tej części prawa stosunku służbowego znajdują się więc przede wszystkim: Konstytucja, wspomniana Ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³³ oraz ustawy szczegółowe, zwykle dotyczące materii ustrojowej, zawierające przepisy dotyczące obsady tych stanowisk³⁴. Spotykane w piśmiennictwie, generalne określenie tej grupy stanowisk jako „korpus polityczny”³⁵ nie jest ani precyzyjne, ani poprawne. Niewątpliwie taki polityczny charakter mają stanowiska piastunów najwyższych władz państwowych, w tym m.in. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka i wicemarszałka Sejmu, Marszałka i wicemarszałka Senatu, Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Stanu, Szefa Kancelarii Prezydenta i jego zastępcy, ministra, sekretarza i podsekretarza stanu (wiceministra), Szefa i zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szefa i zastępcy szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kierownika urzędu centralnego i jego zastępcy oraz wojewody i wicewojewody.

Teoretycznie, takiego charakteru w sensie ścisłym nie będą mieć na pewno te stanowiska, które choć są obsadzane w procedurze w której udział biorą władze politycznie kreowane, to należą jednak do grona organów kontroli państwowej i innych wyspecjalizowanych organów państwa. Mowa tu o szefach (i zastępcach) Najwyższej Izby Kontroli, Narodowego Banku Polskiego, Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Polskiej Akademii Nauk czy Akademii Kopernikańskiej. W tej grupie znajdują się też Rzecznicy i ich zastępcy: Praw Obywatelskich, Praw Dziecka, Finansowy, Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy, Szef Służby Cywilnej, a także członkowie

³² Przesądzenie takie sugeruje używany w piśmiennictwie termin „ustrojowoprawne zatrudnienie niepracownicze”; J. Oniszcuk, *Ustrojowoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 508 i n.

³³ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. 2023 poz. 624 t.j.

³⁴ Np. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409; w zakresie trybu obsady centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej (Szefa Służby Cywilnej), tj. art. 10–15.

³⁵ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 16 i n.

Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15.

Stąd, wracając do sformułowanego na wstępie tej części rozważań problemu definicyjnego, tezę wyjściową do dalszych rozważań będzie przyjęcie trychotomicznej systematyki pojęcia „prawa stosunku służbowego”, łącznie zwanego „prawem stosunku służbowego *sensu largo*”, którego segmentami będą:

1. stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych³⁶;
2. pracownicze stosunki służbowe;
3. funkcyjne stosunki ustrojowoprawne.

Zaproponowana systematyka, jak to zostało powiedziane, ma charakter apriorycznego założenia, które będzie w dalszej części rozważań poddane krytycznej weryfikacji w zgodzie z przywołaną wyżej metodyką budowy teorii naukowej. Zarówno fakt istnienia w teorii prawa tego typu trzech segmentów, ich wzajemnej relacji, natężenia elementów o charakterze pracowniczo-prawnym wobec elementów publicznoprawnych, jak i właściwego usytuowania w systemie prawa i na tle koncepcji stosunku służbowego *sensu stricto* zostaną zweryfikowane w ujęciu historyczno-dynamicznym, to znaczy w perspektywie przekształceń tych przepisów we współczesnym prawie polskim.

1.3. HIPOTEZA BADAWCZA TEORII ORAZ JEJ PYTANIA SZCZEGÓŁOWE

Hipotezą nr 1 teorii prawa stosunku służbowego jest twierdzenie ogólne, że prawo to stanowi w pierwszym stopniu część prawa administracyjnego, a w drugim stopniu prawa publicznego. Z tego wynika, że prawo to wykazuje atrybuty określające tożsamość prawa administracyjnego, czyli aksjomaty tej właśnie gałęzi prawa. Elementem konstruktywnym terminu „prawo stosunku służbowego *sensu largo*” jest zespół norm prawnych doktrynalnie przynależnych do gałęzi prawa administracyjnego, a rdzeniem tego pojęcia jest stosunek administracyjnoprawny. Zespół norm prawnych budujący prawo stosunku służbowego odznacza się w systemie prawa swoją istotą i źródłem. Istotą prawa stosunku służbowego *sensu largo* jest jego przedmiot, tj. określenie sytuacji prawnej podmiotu

³⁶ Tutaj już jednak bez stosowanego w piśmiennictwie, mylącego dookreślenia „mundurowe”, bo chociażby służba cywilna okresu międzywojennego również mogła być wyposażona w mundury; zob. art. 35 Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r. stanowił, że „urzędnik ma prawo do noszenia munduru lub odznak służbowych, odpowiadających działowi zarządu państwowego i piastowanemu stopniowi służbowemu, o ile mundur lub odznaki służbowe wprowadzone zostaną specjalnymi przepisami”; zob. J. Mierzwa, *O mundurowaniu urzędników administracji ogólnej w Polsce międzywojennej*, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 2016, Nr 9, s. 529.

stosunku prawnego z uwzględnieniem interesu publicznego. Źródłem tego prawa są koncepcje prawnonaturalne, w szczególności w części kreującej ideę, że z twierdzeń o rzeczywistości (tj. tutaj o naturze ludzkiej oraz naturze społeczności) da się w drodze operacji logicznych wyprowadzić sady powinnościowe³⁷. Implikacją takiego ujęcia tej problematyki jest założenie o aprioryczności fundamentalnych norm konstruujących problematykę prawa stosunku służbowego³⁸ wraz z założeniem, wspomnianego już, cyklu dezintegracji i integracji politycznej struktur społeczeństw³⁹. Założenie to wpisuje się zatem w twierdzenie I. Kanta o aprioryczności prawa moralnego – powszechnego i koniecznego, obowiązującego niezależnie od takich czy innych okoliczności życia, gdzie bezwarunkowy nakaz brzmi: „postępuj wedle tylko takiej zasady, co do której mógłbyś jednocześnie chcieć aby stała się prawem powszechnym”. Nadrzędną zasadą – imperatywem działania – w kontekście prawa stosunku służbowego jest podporządkowanie się funkcjonariusza temu prawu powszechnemu (tj. apriorycznemu prawu moralnemu)⁴⁰.

Hipotezę nr 2 teorii prawa stosunku służbowego, czyli teorią alternatywną zgodnie z wytycznymi K.R. Poppera, jest twierdzenie ogólne, że prawo to stanowi w pierwszym stopniu część prawa pracy, a w drugim stopniu prawa prywatnego (zobowiązaniowego). Z tego zaś wynika, że prawo stosunku służbowego wykazuje atrybuty określające gałęziową tożsamość prawa pracy. W tym wariacie elementem konstruktywnym terminu „prawo stosunku służbowego *sensu largo*” jest zespół norm prawnych doktrynalnie przynależnych w pionowym podziale dychotomicznym do prawa prywatnego, zaś w podziale poziomym do gałęzi prawa pracy, a rdzeniem tej instytucji jest zogniskowana w art. 22 §1 Kodeksu pracy normatywna konstrukcja „stosunku pracy”⁴¹. Jak już zostało przywołane, zespół norm prawnych budujący prawo stosunku służbowego odznacza się w systemie prawa swoją istotą i źródłem. Istotą prawa stosunku służbowego *sensu largo* jest jego przedmiot, co oznacza w tym wariacie określenie sytuacji prawnej podmiotu stosunku prawnego

³⁷ D. Hume, *Traktat o naturze ludzkiej*, Warszawa 1963, t. I, s. 9 i n.; zob. też: M. Kolczyńska, *Geneza i współczesny kształt rozwiązywania problemu 'powinien' – 'jest' w filozofii i naukach prawnych*, Młody Jurysta 2019, Nr 4, s. 38 i n.

³⁸ I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu* przywołane za: W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2001, s. 178; zob. też: P. Wszolek, *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 109. Inaczej: B. Jaworski, *Prawo administracyjne w kontekście public-private divide* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 143.

³⁹ P. Turchin, *Czasy ostateczne. Elity, kontrolity i ścieżka dezintegracji politycznej*, Warszawa 2024, s. 341–345.

⁴⁰ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 2, s. 178.

⁴¹ Art. 22 §1 Kodeksu pracy: „Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.”.

z uwzględnieniem podstawowych zasad i aksjologii prawa pracy, w tym nadrzędnej zasady, którą jest kardynalna zasada swobody nawiązywania stosunków pracy⁴². Filozoficznym źródłem tego prawa są koncepcje prawnonaturalne (w szczególności aksjologiczne⁴³) upatrujące tych źródeł w istocie człowieka⁴⁴, zaś centralną wartością („swoistą metawartością”), której ma służyć prawo pracy w obszarze stosunków pracy jest godność człowieka, przyrodzona i niezbywalna⁴⁵. Z tego względu prawu pracy przypisuje się dwie zasadnicze funkcje, tj. organizatorską i ochronną⁴⁶.

Tak wytyczone hipotezy badawcze metodologicznie umiejscawiają dalsze rozważania właściwie w trzech obszarach, wyodrębnianych tradycyjnie w nauce teorii prawa, a mianowicie w obszarze teorii prawa, filozofii prawa, a nawet w jurysprudencji generalnej⁴⁷. Do dokonania pożądanego przez wybraną metodykę pracy sfalsyfikowania któregoś z wyjściowych założeń ogólnych konieczne będzie zarówno formułowanie twierdzeń o prawie rozpatrywanym w aspekcie formalnym i realnym (teoria prawa), jak i pogłębione rozważania o istocie prawa, jakie jest i jakie być powinno (filozofia prawa), a także uporządkowana zostanie aparatura pojęciowa prawa stosunku służbowego (swoista jurysprudencja).

Proponowany obszar badań nie ma jedynie charakteru akademickich, abstrakcyjnych rozważań. Wręcz przeciwnie, wymiar praktyczny tych analiz jest niezmierny. Dotyczy przecież wielkiej liczby osób objętych reżimem prawa stosunku służbowego, ale także bezpośrednio odnosi się do sposobu działania władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej. W poszukiwaniu istoty prawa stosunku służbowego fundamentalne pytanie wyjściowe ma jednak charakter teoretyczny i brzmi: jaki w ogóle jest powód i sens stworzenia takiej instytucji prawa? Skąd potrzeba kreacji takich szczególnych przepisów i rozwiązań? Nie chodzi tu o katalog zadań, praw i obowiązków tych instytucji lub ich członków lecz o podstawowe, elementarne uzasadnienie powołania do życia i istnienia specjalnych reżimów prawnych określających szczególne, inne od powszechnych zasad, prawne usytuowanie społeczne oraz sposób działania żołnierzy i funkcjonariuszy, a także w pewnym zakresie pracowników cywilnych poszczególnych formacji.

⁴² Z. Góral, *Swoboda nawiązania stosunku pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 1040 i n.

⁴³ K.W. Baran, D. Książek, *Pojęcie, systematyka i hierarchia źródeł prawa pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 647.

⁴⁴ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 33.

⁴⁵ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 202.

⁴⁶ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze...*, s. 18.

⁴⁷ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 26–27.

W dyskusji o umiejscowieniu prawa stosunku służbowego i jego elementów w systemie prawa, a dalej we właściwej gałęzi prawa, odpowiedź na te dwa pytania może być rozstrzygająca. Gdyby sensem tego było – jak słyszy się coraz częściej w dyskusji akademickiej administratywistów⁴⁸ – jedynie (czy przede wszystkim) profesjonalne załatwianie zadań na wzór każdej innej zawodowej pracy, to nie ma potrzeby formułowania jakichkolwiek większych niż wynikających ze zwykłego stosunku pracy wymagań i oczekiwań, a tym bardziej utrzymywania ciężarów sfinansowania przez państwo rekompensat socjalno-bytowych czy emerytalnych grup objętych tym reżimem. W takim wariancie prawo pracy ze swoją aksjologią, zasadami i cechami oraz przepisami Kodeksu pracy⁴⁹ byłoby gałęzią optymalną, natomiast istnienie specjalnych regulacji w formie pragmatyk służbowych, pracowniczych czy ustaw szczególnych byłoby zbędne.

Z drugiej jednak strony, odrzucając sformułowaną wyżej hipotezę o braku istnienia nadrzędnych kryteriów wyboru przez ustawodawcę przepisów prawa pracy lub prawa administracyjnego (tj. hipotezę, że tak jak prawo pracy tak i prawo stosunku służbowego w gruncie rzeczy mają na celu umożliwienie świadczenia pracy) konieczne jest sformułowanie tezy odwrotnej. Być może zatem wykonywanie zadań publicznych wciąż nie stanowi jedynie formy świadczenia pracy, lecz – dziś prawnie niedookreśloną co do istoty i zakresu – publicznoprawną służbę publiczną, z czym związane jest istnienie specjalnych normatywnych i pozanormatywnych cech treści stosunku prawnego obejmującego osobę pozostającą w takiej relacji. Być może bowiem umiejscowienie problematyki stosunków służbowych w kategoriach bytów teoretycznoprawnych i filozoficznych, czyli tam gdzie są takie byty jak „państwo” i „władza”⁵⁰, konsekwentnie powodować musi objęcie także tej instytucji prawnej szczególnym statusem.

Jednocześnie akceptacja założenia pierwszego, tj. przyjęcie kwalifikacji tylko części przepisów pragmatyk do gałęzi prawa pracy, w mojej ocenie nie rozwiązuje problemu braku

⁴⁸ Np. K.A. Wąsowski, *Profesjonalizm w służbie cywilnej – cecha działania, cel czy wartość* [w:] Z. Cieślak (red.), W. Drobny (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019, s. 85 i n.; P. Prokop, *Znaczenie jakości dla profesjonalnego zarządzania administracją publiczną* [w:] A. Dębicka (red.), M. Dmochowski (red.), B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 352 i n.; E. Hławacz-Pajdowska, *Menadżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wymagania* [w:] A. Dębicka (red.), M. Dmochowski (red.), B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 127 i n.; G. Rydlewski, *Jakość rządzenia – przesłanki i uwarunkowania* [w:] A. Dębicka (red.), M. Dmochowski (red.), B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 46–47.

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy; Dz.U. 2022 poz. 1510 t.j.

⁵⁰ Tzn. umiejscowionych w historii myśli filozoficznej choćby przykładowo od Cycero-na przez Tomasza z Akwinu po Monteskiusza i Locka; zob. M.T. Cyeron, *O państwie. O prawach*, Kęty 2013; Tomasz z Akwinu, *O królowaniu – królowi Cypru*, Kraków 2006; J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992; Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997.

racjonalnego uzasadnienia objęcia części osób realizujących zadania publiczne prawem prywatnym⁵¹ a innej części prawem publicznym. W piśmiennictwie można spotkać pogląd o doktrynalnej podwójnej klasyfikacji tej gałęzi prawa w pionowej systematyce systemu prawa, jako jednocześnie przynależnej do prawa prywatnego i publicznego⁵². Fakt ten ma dalekie konsekwencje, gdyż jak zauważa S. Wronkowska, przynależność taka powinna wynikać z określonych kryteriów, tj. rodzaju interesu chronionego przez dane normy prawne, pozycji podmiotów związanych danym stosunkiem prawnym, a także rodzaju środków ochrony prawnej oraz sposobu korzystania z nich w celu zabezpieczenia realizacji obowiązujących norm⁵³.

Wpisanie zatem prawa stosunków służbowych do gałęzi prawa prywatnego nie tylko zmienia sytuację i pozycję prawną osób objętych tymi przepisami, ale wręcz pozbawia pierwotnego, praktycznego *ratio legis* istnienia specjalnych regulacji. Tym bardziej przecież, iż dychotomiczna systematyka prawa ma nie tylko znaczenie dla charakterystyki systemu prawa, ale przede wszystkim pozwala „określić zakres ingerencji państwa”⁵⁴, który w prawie prywatnym z definicji jest minimalizowany, tj. w przypadku prawa pracy obejmuje kwestię ochrony pracy⁵⁵.

Powyższa konstatacja wynika z uznanych w piśmiennictwie teorii wyjaśniających wyodrębnienie się tych dwóch podsystemów prawa⁵⁶. Spośród nich w tym miejscu można tylko zasygnalizować teorię⁵⁷, zgodnie z którą kryteriami tego rozróżnienia są: po pierwsze, odróżnienie interesu indywidualnego od interesu społeczno-państwowego, czy publicznego (prawo prywatne służy zaspokajaniu interesu indywidualnego, a prawo publiczne – interesu publicznego, rozumianego też jako wykonywanie przez uprawnionego urzędnika „swego prawa rządzenia”⁵⁸); po drugie, koncepcja stosunków prawnych oparta na założeniu, że „w prawie prywatnym podmioty uczestniczące w stosunku prawnym są traktowane przez prawo obowiązujące równorzędnie, natomiast w prawie publicznym istnieją rozmaitego rodzaju relacje nadrzędności i podporządkowania”⁵⁹; po trzecie, kwestia

⁵¹ O niejednoznacznej klasyfikacji prawa pracy w pionowej, dychotomicznej systematyce prawa zob. T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 155.

⁵² Tamże.

⁵³ S. Wronkowska, *Systematyka norm prawnych – gałęzie prawa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192–193.

⁵⁴ E. Kuźma, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 163.

⁵⁵ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze...*, s. 15.

⁵⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 411.

⁵⁷ Zob. podrozdział Nr 5.2, *Źródła desygatów prawa stosunku służbowego w prawie publicznym*, s. 338.

⁵⁸ R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1953, s. 15.

⁵⁹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa...*, s. 411. Jak zauważył Z. Fenich: „Możnaby przyjąć że z prawem publicznym mamy wtedy do czynienia, gdy dany stosunek prawny jest

sposobu ochrony prawnej („w prawie prywatnym uruchomienie mechanizmów ochrony prawnej odbywa się z inicjatywy osoby zainteresowanej, »prywatnej«, natomiast w prawie publicznym inicjatorem jest organ państwa”⁶⁰).

Ograniczając się w tym miejscu jedynie do tych trzech przywołanych teorii systematyzacji prawa w ujęciu pionowym, można sformułować pytania pomocnicze do wyjściowego dla tej części rozważań pytania ogólnego, tj. o sens (*ratio legis*) – z punktu widzenia doktryny prawa pracy jako prawa prywatnego – stworzenia specjalnej instytucji prawa stosunku służbowego. Czy zatem celem wprowadzenia do systemu prawa reżimu szeroko rozumianej służby publicznej⁶¹ (prawa stosunku służbowego *sensu largo*), tj. przepisów wynikających z pragmatyk służbowych, pracowniczych i przepisów ustrojowych jest realizacja owych atrybutów konstruujących prawo prywatne? Czy intencją ustawodawcy jest stworzenie takiego prawa stosunku służbowego, które spełniałoby chociaż te trzy najważniejsze, przywołane wyżej z piśmiennictwa, warunki? Czy celem przyjęcia osoby do korpusu służby publicznej powinno być zaspokajanie jej interesu indywidualnego (teoria I), zapewnienie jej równorzędnej pozycji prawnej w stosunku do interesu publicznego (teoria II), czy wreszcie pozbawienie organu państwa zdolności uruchamiania ochrony prawnej (teoria III)?

W dalszych rozważaniach zostanie zatem podjęta próba rekonstrukcji modelu prawa stosunku służbowego w ujęciu paralelnym – tj. jako instytucji modelowej zrodzonej w teorii prawa pracy i prawa administracyjnego, wykazującej się całkowitą zgodnością tożsamościową z daną gałęzią prawa⁶². Ten proponowany eksperyment powinien umożliwić, po pierwsze ukazanie badanej instytucji w czystym, niewystępującym przecież w praktyce, modelu laboratoryjnym, po drugie, dopiero takie „sprowadzenie do wspólnego mianownika” owych dwóch instytucji stanowić może punkt wyjścia do ich merytorycznego porównania, a następnie dokonania uzasadnionego wyboru kryteriów, przy pomocy których byłoby możliwe sformułowanie oceny ich prawidłowości.

Celem badawczym powyższego jest znalezienie kryterium oceny, który z modeli prawa stosunku służbowego, tj. prywatnoprawny czy publicznoprawny, jest dogmatycznie, tj. w ramach filozofii i teorii prawa, prawidłowy. Skoro bowiem istnieje narastający spór przedstawicieli doktryny prawa pracy i prawa administracyjnego co do zakresu przynależności prawa stosunku służbowego do ich gałęzi prawa, a jednocześnie każda strona tego sporu dysponuje przecież z definicji nawzajem sprzecznymi i wykluczającymi

ustawą regulowany, gdy reguluje go umowa, mamy do czynienia z prawem prywatnym”; zob. Z. Fenich, *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studja*, Kraków 1936, s. 453.

⁶⁰ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa...*, s. 411.

⁶¹ J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 330–331.

⁶² Poprzez „zgodność tożsamościową” mam na myśli zgodność badanego modelu z tymi elementami, które stanowią cechy charakterystyczne danej gałęzi prawa, będąc jednocześnie kryteriami ich wyodrębnienia w systemie prawa.

się argumentami, to fundamentalne jest znalezienie kryterium, które umożliwi dokonanie ich oceny. Konieczny jest obiektywny punkt odniesienia, oderwany od argumentacji dziedzinowej, właściwej dla danej gałęzi prawa. Tutaj nie jest możliwe odkrycie klucza wyboru systemowo właściwego modelu. Konieczne jest spojrzenie na tę problematykę z poziomu wyższego, obejmującego nie tylko istniejący system prawa, ale także jego filozofię i teorię. Powyższe musi być jednak poprzedzone zapewnieniem porównywalności badanej materii, a zatem odkodowaniem czystego modelu prawa stosunku służbowego w obu gałęziach prawa. Doskonałym sposobem na rekonstrukcję tego modelu może być zastosowanie adekwatnych i ponadczasowych dyrektyw wnioskowania, zgodnie z którymi trzeba przywołać początek historii badanego prawa, bo „gdy poznamy jego źródła, znikną wątpliwości dotyczące punktu odniesienia naszych dociekań”⁶³.

⁶³ M.T. Ciceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 2013, s. 105.

2. STADIUM PIERWSZE: MONOCENTRYCZNE ZINTEGROWANIE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

2.1. UWAGI OGÓLNE

Poglądy administratywistów są w tym zakresie ugruntowane i sprowadzają się do twierdzenia, że genezy pojęcia „stosunek służbowy” w prawie polskim należy szukać właśnie we wspomnianej już Ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku¹. Zgodnie z ogólnymi postanowieniami tego aktu, „stosunek państwowej służby cywilnej” miał charakter publicznoprawny, co oznaczało, że mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu „przepisów prawa publicznego”². Użyty termin „stosunek państwowej służby cywilnej” stanowi zdaniem T. Kuczyńskiego „punkt wyjścia dla ukazania źródeł oraz zarysowania konstrukcji pojęcia stosunku służbowego, a w konsekwencji – prawa stosunku służbowego”³. Wynikał z tego fundamentalny fakt, że całokształt praw i obowiązków funkcjonariusza państwowego musiał być regulowany wyłącznie przepisami prawa publicznego, oraz „i ta konsekwencja, że wszelkie naruszenie praw funkcjonariuszów państwowych, przyznanych im przepisami o służbie cywilnej, mog[ło] być dochodzone w drodze skarg do sądów prawa publicznego [...] po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych, do Najwyższego Trybunału Administracyjnego”⁴.

Dlatego katalog podmiotowy tej pragmatyki służbowej, choć w różnym stopniu, to co do zasady obejmował kompletny zakres stanowisk czy funkcji państwowych: od

¹ Np. T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 70; T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 3; W. Sanetra, *Pragmatyki zawodowe. Pojęcie i systematyka. Miejsce w systemie źródeł* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 39.

² Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164.

³ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego...*, s. 3.

⁴ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925, s. 9.

urzędników administracji rządowej⁵ i kontroli państwowej, przez – czasowo⁶ – funkcjonariuszy policji, straży granicznej i więziennictwa, aż nawet po ministrów i konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników władz naczelnych⁷. Publicznoprawny status funkcjonariusza publicznego, na podstawie odrębnych pragmatyk służbowych i przepisów, posiadali również funkcjonariusze państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów, telefonów, a także nauczyciele wszystkich szkół państwowych oraz sędziowie, prokuratorzy (wymiar sprawiedliwości), aplikanci sądowi. W reżimie administracyjnoprawnego stosunku służbowego, przyjmującego w przepisach najczęściej nazwę: „służby”⁸, pozostawały rzecz jasna osoby objęte obowiązkiem „służby wojskowej”⁹. Trzeba mocno podkreślić tę kompleksowość i zupełność oparcia statusu prawnego osób zajmujących stanowiska związane z wykonywaniem zadań państwa (zadań publicznych¹⁰) właśnie o instytucję stosunku służbowego. Dziś przecież dyferencjacja statusów prawnych poszczególnych formacji służbowych wydaje się oczywista, a w szczególności w przypadku tak wydawać by się mogło „biegunowych” ich typów jak służba cywilna i wojskowa. Tymczasem w kontekście charakteru prawnego więzi prawnej¹¹ osób objętych tymi reżimami pierwotnie, tj. w prawodawstwie międzywojennym różnicy nie było. Stosunek służbowy urzędnika, zgodnie z art. 4 Ustawy o państwowej służbie cywilnej¹², jak i żołnierza, zgodnie z art. 47 Ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej nawiązywano, konsekwentnie w formie administracyjnoprawnego mianowania. W nauce tamtego okresu takie właśnie postrzeganie prawa stosunku służbowego prezentowali czołowi administratywiści, w tym np. K. Kumaniecki (stosował nazwę zbiorczą tych stosunków „służby publicznej”¹³)

⁵ Z wyłączeniem tzw. „urzędników kontraktowych”; zob. M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 38 i n.

⁶ Tj. w okresie przejściowym, czyli do momentu uchwalenia przepisów odrębnych.

⁷ Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164: „Ministrowie oraz konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy innych władz naczelnych i urzędów centralnych podlegają postanowieniom niniejszej ustawy, o ile ustawa konstytucyjna lub ustawy specjalne nie zawierają przepisów odmiennych. Przy powołaniu ministrów nie obowiązują przepisy art. 11 i 12 niniejszej ustawy.”

⁸ Zob. art. 4 Ustawy z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej; Dz.U. 1924 Nr 61, poz. 609.

⁹ Tamże.

¹⁰ J. Korczak, *Służba publiczna w świetle regulacji polskiego prawa urzędniczego* [w:] M. Cherka (red.), P. Gołaszewski (red.), J. Piecha (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 574.

¹¹ Przy czym nie mam tu na myśli konkretnego katalogu zadań w ramach służby czy warunków jej pełnienia.

¹² Mowa o Ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164.

¹³ K.W. Kumaniecki, *Służba publiczna* [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część pierwsza*, Kraków 1930, s. 33.

i J.S. Langrod (stosował nazwę „służba państwowa”¹⁴). Na marginesie warto odnotować za J. Korczakiem, że dziś najbardziej jaskrawe rozróżnienie tych dwóch typów stosunków służbowych (tj. cywilnych i wojskowych), które sprowadza się do faktu umundurowania jedynie formacji zmilitaryzowanych, w okresie międzywojnia nie istniało, gdyż „umundurowanie urzędników w administracjach państw europejskich było dosyć powszechne”¹⁵.

Istotnym założeniem przywołanej pragmatyki, zwykle umykającym w rozważaniach na jej temat, było skupienie się prawodawcy nie na regulacji statusu prawnego poszczególnych kategorii osób w służbie publicznej (tj. podejście podmiotowe), lecz na normatywnej konstrukcji instytucji „stosunku służbowego” (tj. podejście przedmiotowe). Innymi słowy: to nie jest ustawa o korpusie służby cywilnej¹⁶ i jego organizacji, lecz przede wszystkim o „stosunku państwowej służby cywilnej”, jako wielowymiarowej instytucji, w tym jako intelektualnego bytu mającego swoje jednoznaczne zakotwiczenie w teorii i filozofii prawa. Już sama treść art. 1, która sytuuje tę problematykę w obszarze prawa publicznego, ma charakter ustawowej deklaracji wywołującej dalekie skutki zarówno w praktycznej konstrukcji tej instytucji, jak i w sposobie wykładni przepisów, które ją dookreślają. Trzeba również odnotować, że podejście, nazwane wyżej przedmiotowym, umożliwiło prawodawcy rozstrzygnięcie kilku praktycznych kwestii. Po pierwsze, umożliwiło ujednolicenie i skonsolidowanie w jednym podstawowym akcie prawnym nadrzędnych założeń „instytucji stosunku służbowego”, do którego odwoływać się mogły przepisy innych, szczegółowych aktów prawnych. Po drugie, takie podejście pozwoliło wprowadzić do porządku prawnego przepisy, które mogły być wręcz horyzontalne w ramach tradycyjnego¹⁷ trójjpodziału władzy. Przecież już w samym art. 17 tego aktu prawnego zastrzeżono kompetencje do dokonania mianowania na stanowiska służbowe dla Prezydenta Rzeczypospolitej, władz naczelných, Marszałka Sejmu; a w akcie wykonawczym do tego przepisu dookreślono kompetencje do mianowania też funkcjonariuszy Sądu Najwyższego, szkoły, archiwów, lasów państwowych czy urzędów górniczych¹⁸.

W świetle tej ustawy funkcjonariusze państwowi służby cywilnej dzielili się na dwie kategorie, tj. na urzędników i na niższych funkcjonariuszy państwowych. W ramach

¹⁴ J.S. Langrod, *Służba państwowa (Przepisy pragmatyczne i uposażeniowe)* [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1939, s. 739.

¹⁵ J. Korczak, *Służba publiczna...*, s. 575.

¹⁶ Jak to ma miejsce np. w potransformacyjnych pragmatykach służby cywilnej; zob. podrozdział Nr 4.3.1.1, *Służba cywilna*, s. 191.

¹⁷ Choć nieuwzględnionego *explicite* w ustawach konstytucyjnych tego okresu.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych; Dz.U. 1924 Nr 64, poz. 631; zob. też: J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej...*, s. 99 i n.

obu tych kategorii jednak podstawą nawiązania stosunku służbowego był pisemny akt mianowania, zawierający wskazanie urzędu, w którym mianowany urzędnik lub niższy funkcjonariusz miał pełnić służbę, tytuł urzędowy i jego stopień służbowy. Informację o mianowaniu ogłaszano w trybie właściwym dla obwieszczeń rządowych. Mianowanie mogło nastąpić na stałe lub do odwołania, przy czym to ostatnie, tzw. mianowanie prowizoryczne, określone było w akcie nominacyjnym. Funkcjonariusz państwowy obowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu (w przypadku niższych funkcjonariuszy: „swoje obowiązki”), gorliwie, sumiennie i bezstronnie, oraz „dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, coby mu mogło szkodzić”¹⁹. Rada Ministrów, realizując delegacje do wydania rozporządzenia o tabeli stanowisk „przyjęła koncepcję podziału stanowisk służbowych na kategorie, a nie urzędników, do czego była upoważniona”²⁰.

2.2. MODEL ZINTEGROWANEGO PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO NA TLE FILOZOFII I TEORII PRAWA

Trzeba odnotować, że o usytuowaniu Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. do prawa publicznego w dychotomicznym podziale prawa przesądził ustawodawca w pierwszym przepisie tej ustawy, wskazując *explicite*, że „stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego”²¹. Akt ten ściśle nawiązywał do będącego źródłem inspiracji ustawodawcy międzywojennego Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, w którym wskazano, że „stosunek prawny urzędnika do Państwa należy do zakresu prawa publicznego i nie może być ustanawiany, zmieniany, zawieszany ani rozwiązywany w drodze umowy lub na żądanie urzędnika, lecz jedynie na zasadzie ustawy i prawnych zarządzeń władzy”²². Głębokich, pierwotnych źródeł współczesnej koncepcji tzw. służby publicznej, nauka dopatruje się aż w osiemnastowiecznej pruskiej koncepcji organizacji administracji państwa, która oparta zosta-

¹⁹ Art. 21 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164.

²⁰ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej...*, s. 16.

²¹ Art. 1 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

²² Art. 1 Reskryptu Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. – Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych; Dz.P. Królestwa Polskiego 1918 Nr 6, poz. 13.

ła o wzory organizacji armii i służby wojskowej ze wszystkimi tego konsekwencjami²³. W pierwszej fazie kształtowania się tej myśli, „służba publiczna” miała mieć funkcję gwarancji wzmocnienia potęgi monarszej, a zatem miała charakter służby na rzecz monarchy, w drugiej zaś fazie, wraz z dziewiętnastowiecznym rozwojem koncepcji państwa przyjęła ta instytucja formę „swoistego zespoleńia cech wyznaczających właściwe wykonywanie powierzonych zadań, oparte zarówno na podporządkowaniu interesom państwa, jak i na pełnieniu służby na rzecz jego obywateli”²⁴.

Choć echa przywołanych źródeł odbijają się dziś w modelach większości formacji służbowych, chociażby w ich zhierarchizowanej, korpusowej strukturze, to jednak kluczowy tu jest wymiar teoretycznoprawny i filozoficzny tego zagadnienia. Rozwiązania pragmatyki służbowej z 1922 r., w tym węzłowa koncepcja publicznoprawnego charakteru stosunku służbowego, opierały się na doktrynie O. Mayera. Na taką bezpośrednią konotację wskazywał M. Jaroszyński, chociażby w publikacjach Komisji dla usprawnienia administracji publicznej²⁵. Sięgając zatem do myśli O. Mayera, trzeba przywołać i podkreślić kwestię kardynalną w dyskusji o teoretycznoprawnym wymiarze prawa stosunku służbowego, a mianowicie o idei „publicznego obowiązku służby”. W świetle twierdzeń Mayera pojęcie to oznacza „publiczno-prawny obowiązek jednostki względem państwa, polegający na świadczeniu na jego rzecz określonego rodzaju czynności z osobistym oddaniem się”²⁶. Tak skonstruowany termin: „publiczny obowiązek służby”, składa się z dwóch atrybutów nośnych, tj. z „osobistego oddania się, poświęcenia”²⁷ i z formalnie potwierdzonego lub ustanowionego obowiązku służby. Wynika z tego kilka fundamentalnych wniosków, w tym ten, że nie jest istotny rodzaj zadań wykonywanych przez osoby pozostające w tym reżimie, jak również nie jest istotne, czy obowiązek ten powstał za zgodą obu stron tego stosunku służbowego (tj. państwa/związków publicznoprawnych i funkcjonariusza/żołnierza).

Pierwiastek „osobistego oddania się, poświęcenia” ustanawia zatem ideę służby publicznej. Jest to z jednej strony kryterium konsolidowania statusów prawnych wykonawców zadań państwa czy zadań publicznych w kategorii prawa stosunku służbowego, z drugiej zaś – kryterium rozróżnienia właśnie funkcjonariuszy (żołnierzy) od pracowników potencjalnie zatrudnionych przez państwo (korporacje publicznoprawne)

²³ J. Korczak, *Służba publiczna w świetle regulacji polskiego prawa urzędniczego* [w:] M. Cherka (red.), P. Gołaszewski (red.), J. Piecha (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 572.

²⁴ Tamże, s. 573.

²⁵ Zob. więcej: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 173–174.

²⁶ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 41.

²⁷ O. Mayer używa zwrotu: „mit persönlicher Hingabe”, co oznacza „z osobistym poświęceniem”; zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, Lipsk 1896, s. 195.

w sytuacji, gdy te kategorie osób wypełniają te same zadania państwa (publiczne). Skoro bowiem to nie rodzaj zadań przyporządkowanych do danego stanowiska służbowego stanowi kryterium podziału kadr objętych statusem służbowym lub pracowniczym, to logicznie dopuszczalne musi być powierzenie zadań państwowych także tym osobom, które te zadania realizują na podstawie prawa pracy czy nawet umowy cywilnej. Drugi element konstruuający pojęcie „publicznego obowiązku służby”, tj. formalne potwierdzenie lub ustanowienie faktu, że konkretna osoba pozostaje w tym właśnie reżimie, następuje według M. Jaroszyńskiego na dwóch poziomach; po pierwsze, na poziomie prawa publicznego, po drugie na poziomie prawa pozytywnego²⁸. Autor nie ma wątpliwości, że właściwą formą prawną takiego rozstrzygnięcia jest jednostronny akt administracyjny, nawet w sytuacji gdy jego wydanie jest uwarunkowane zgodą osoby, której ten akt dotyczy²⁹. Mayer deklaruje, że to prawo pozytywne decyduje o rozgraniczeniu sfery właściwej w omawianym zakresie dla prawa publicznego i prawa prywatnego³⁰, a Jaroszyński, w pełni podzielając ten pogląd, dodaje, że „daremny” byłoby szukanie tego rozróżnienia „w teorii prawa, w samej istocie służby publicznej”³¹, gdyż „urzędnikiem publicznym jest ten i tylko ten, kogo prawo pozytywne za takiego uważa, kto jednostronnym aktem władzy, wydanym na podstawie przepisu obowiązującego prawa, został powołany do pełnienia publicznego obowiązku służby ze wszystkimi tego obowiązku konsekwencjami”³².

Trudno zgodzić się bezkrytycznie z tą ostatnią tezą obu autorów. Oczywiście, prawo pozytywne jest formalnym, wiążącym normatywnym wyrażeniem woli prawodawcy odnośnie do regulowanego zagadnienia, niemniej jednak w rozważaniach na temat „osobistego oddania się, poświęcenia”, szerszy wymiar tej problematyki, przede wszystkim aksjologiczny i teoretycznoprawny, nasuwa się sam. Przecież istotą tej regulowanej kwestii jest jeden z najważniejszych problemów prawa, a mianowicie przyrodzone, obiektywne, powszechne i niezbywalne prawa i wolności człowieka (wynikające i umocowane w przyrodzonej godności osobistej)³³, w relacji z interesem państwa. Akceptacja „publicznego obowiązku służby”, w rozumieniu O. Mayera, skutkuje możliwością ingerencji w zakres tych praw (nawet bez względu na to, czy wejście w ten reżim było dokonane za zgodą czy bez zgody strony stosunku służbowego). Zakres dopuszczalnej prawnie ingerencji jest oczywiście określony w prawie pozytywnym³⁴, niemniej jednak

²⁸ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 38 i 42.

²⁹ Tamże.

³⁰ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Lipsk 1895, s. 24.

³¹ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 42.

³² Tamże.

³³ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 22.

³⁴ Zob. art. 31 Konstytucji RP [1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikomu nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego pra-

jego intelektualne źródła mają charakter filozoficzny, czerpiący z prawa naturalnego i wyeksplikowane z koncepcji „istoty człowieka”³⁵. Stąd te antropologiczne podstawy praw człowieka każą tu przesunąć problematykę publicznego obowiązku służby z poziomu prawa pozytywnego na poziomy teoretycznoprawny i aksjologiczny. Przeniesienie to może się ogniskować wokół pytań, czy istnieją aprioryczne źródła publicznego obowiązku służby, a jeżeli tak, to w jakiej części gałęziowego systemu prawa, a dalej w jakiej części dychotomicznego podziału tego systemu prawa lokują się owe źródła. Przypisanie to umożliwić powinno scharakteryzowanie instytucji publicznego obowiązku służby od strony jej przynależności do odpowiedniej gałęzi prawa, a dalej do dychotomicznej części systemu prawa, a zatem także zastosowanie desygnatów tych części systemu prawa (tj. zasad, cech i aksjologii³⁶) do badanego zagadnienia. Ten sposób działania powinien umożliwić zweryfikowanie tezy M. Jaroszyńskiego, według którego poszukiwanie w teorii prawa i w samej „pojęciowej istocie służby publicznej” jest „daremne”³⁷.

O przynależności prawa stosunku służbowego opartego na pierwiastku publicznego obowiązku służby do prawa publicznego, a nie prawa prywatnego zarówno Mayer, jak i Jaroszyński, a także dominująca część nauki prawa okresu międzywojennego nie mieli wątpliwości. W konsekwencji autorzy ci za jedyną prawidłową i adekwatną formę ustalenia relacji funkcjonariusza/żołnierza z państwem uznawali jednostronny akt administracyjny, czyli akt mianowania. Dopuszczali jednak możliwość powierzania zadań przez państwo (związek publicznoprawny) wykonawcom w innej niż ten akt formie prawnej (np. w formie umowy o pracę), jednak wykonywanie tych zadań nie skutkowało przyjęciem przez tych wykonawców statusu publicznoprawnego. Kryterium bowiem tego podziału stanowił właśnie element „osobistego oddania się, poświęcenia”, który w pełnej zgodzie pozostawał z koncepcją prawa publicznego i prawa administracyjnego, a także wpisywał się w niebudzącą wówczas wątpliwości, nierównorzędną relację funkcjonariusz–państwo (czy

wo mu nie nakazuje. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.] w korespondencji m.in. z art. 18 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167 [Wolność uzewnętrzniania religii lub światopoglądu może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, porządku lub zdrowia publicznego, moralności lub podstawowych praw i wolności innych osób].

³⁵ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, s. 77.

³⁶ I. Niżnik-Dobosz, *Pojęcie pogranicza prawa z perspektywy nauki prawa administracyjnego i jego kryteriów* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 59.

³⁷ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 42.

inaczej, relację interesu indywidualnego z interesem publicznym). Relacja ta znajdowała wyraz w prawie pozytywnym w katalogu ograniczeń praw i wolności osobistych³⁸.

Doktryna prawa administracyjnego okresu międzywojnia nie miała żadnych wątpliwości co do umiejscowienia prawa stosunku służbowego w prawie publicznym. Jednoznacznie wskazał to chociażby S. Kasznica, według którego „stosunek urzędniczy ma charakter publiczno-prawny; nawiązanie jego, zmiana, i rozwiązanie, jak również cała jego treść jest unormowana w przepisach ustawowych, bezwzględnie obowiązujących”³⁹. Potwierdził to także J. Kopczyński, współtwórca projektu Ustawy o państwowej służbie cywilnej, ale i Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego, dodając że „z publicznego charakteru tego stosunku wynika również i ta konsekwencja, że wszelkie naruszenie praw funkcjonariuszów państwowych, przyznanych im przepisami o służbie cywilnej, może być dochodzone w drodze skarg do sądów prawa publicznego, a więc wedle konstrukcji naszego ustawodawstwa, po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych, do Najwyższego Trybunału Administracyjnego”⁴⁰.

Z dzisiejszej perspektywy również nie ma wątpliwości co do takiej kwalifikacji ówczesnych rozwiązań, co pokazuje choćby pogląd J. Steliny, zgodnie z którym „podobnie jak wcześniej, tak i na gruncie Ustawy o państwowej służbie cywilnej stosunek służbowy urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych miał charakter publicznoprawny, co *expressis verbis* wynikało z jej treści. [...] Podstawową konsekwencją takiej kwalifikacji prawnej była wyłączna właściwość prawa publicznego w regulowaniu statusu prawnego funkcjonariuszy państwowych (z wyłączeniem stosowania przepisów prawa cywilnego i prawa pracy)”⁴¹. Jak trafnie przypomina D. Makieła, na tej podstawie „była regulowana sytuacja prawna funkcjonariuszy poszczególnych resortów. Przepisy tej ustawy dotyczyły funkcjonariuszy zakładów i przedsiębiorstw państwowych, zaliczanych do służb

³⁸ Echa tych założeń są obecne do dziś; zob. Postanowienie NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 1382/11; Lex: Nr 1149164: „Podległość służbowa jest cechą szczególną, charakterystyczną dla tzw. stosunków służbowych, stanowiących podstawę pełnienia służby w wojsku i innych służbach. Znaczny zakres takiej podległości sprawia, iż w tych stosunkach zatrudnienia nie ma równorzędności podmiotów, co jest typowe dla stosunku pracy. Tym samym przełożony zyskuje znaczną dyskrejonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego. Podjęcie służby w formacjach mundurowych jest dobrowolne. Każdy, kto dobrowolnie przystępuje do takiej służby, rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich, w tym decyduje się automatycznie na ograniczenie prawa do sądu. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania o powołaniu na określone stanowisko służbowe, czy też awansie na wyższy stopień służbowy. Takie sprawy należą – według Naczelnego Sądu Administracyjnego – do spraw z zakresu wewnętrznej sfery działania tego rodzaju jednostek i służb, o których mowa we wspomnianym art. 5 pkt 2 p.p.s.a.”

³⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 88.

⁴⁰ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej...*, s. 4.

⁴¹ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 119.

państwowych, jak nauczyciele, pracownicy poczty, kolejarze i inni⁴². J. Bardach dodaje: „funkcjonariusze administracji publicznej realizowali władcze i organizatorskie funkcje państwa. Ich sytuację prawną regulowały przepisy Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Zawierały one tzw. pragmatykę służbową⁴³. Trafny jest pogląd P. Szustakiewicza, że „w okresie międzywojennym nie budziło wątpliwości, że stosunki służbowe to część prawa administracyjnego. Dotyczyło to zarówno funkcjonariuszy ówczesnych służb mundurowych, żołnierzy zawodowych, jak i urzędników szeroko pojętej służby cywilnej. W tym okresie stosunki służbowe regulowały status np. kolejarzy i nauczycieli, wskazywano również, że w ten sposób można byłoby określić status prawny pracowników przedsiębiorstw państwowych⁴⁴. Wreszcie wagę opowiedzenia się prawodawcy międzywojennego po stronie publicznoprawnego charakteru stosunku służbowego podkreślał też J. Korczak⁴⁵.

Szerokim rozważaniom na temat teoretycznoprawnych i aksjologicznych skutków przynależności instytucji „publicznego obowiązku służby” do prawa publicznego i prawa administracyjnego poświęcony zostanie odrębny rozdział rozprawy zatytułowany: „Aprioryczny paradygmat prawa stosunku służbowego w filozofii i teorii prawa”. W tym jednak miejscu trzeba odnotować dwie ważne kwestie, na które zwrócił uwagę O. Mayer, a które po nim powtórzył M. Jaroszyński. Po pierwsze, dobitnie zostało stwierdzone, że element konstrukcyjny tej instytucji, a mianowicie kwestia „osobistego oddania się, poświęcenia”, choć znajduje swój wyraz w prawie pozytywnym (w części, gdzie reguluje ograniczenia praw i wolności), to należy do „sfery moralnej⁴⁶. Stąd, ta teza nie tylko uzasadnia rozpatrywanie tej kwestii w kategoriach pozanormatywnych, ale także zbliża niewątpliwie tę instytucję do prawa administracyjnego, którego jednym z najważniejszych aksjomatów jest aksjologia, a w ramach niej podstawowa wartość tej gałęzi prawa, którą według J. Zimmermanna jest właśnie „moralność⁴⁷. Po drugie, kryterium rozróżnienia praw stosunku służbowego i prawa pracy, czyli to, co M. Jaroszyński nazywa „granicami pomiędzy służbą publiczną a cywilno-prawnym najmem usług na rzecz państwa i innych związków publicznych” jest „interes publiczny⁴⁸. Tu jednak rodzi się kluczowe pytanie, z czym ten interes publiczny ma być powiązany, jak miałby być realizowany, a jak naruszony? Te pytania wynikają bowiem z jednoznacznego przecież stwierdzenia, że te same zadania publiczne mogą być realizowane przez funkcjonariuszy i pracowników. Nie można

⁴² D. Makieła, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019, s. 542.

⁴³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 564–565.

⁴⁴ P. Szustakiewicz, *Istota stosunku służbowego* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 2.

⁴⁵ J. Korczak, *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2019, Nr 3888, s. 89.

⁴⁶ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 43.

⁴⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 78.

⁴⁸ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 43.

więc twierdzić, że to rodzaj zadań jest podstawowym punktem odniesienia dla tego właśnie „interesu publicznego”, a precyzyjniej rzecz ujmując, z tego wynika, zapewne kontrowersyjna teza, że to nie rodzaj zadań uzasadnia objęcie ich wykonawców reżimem publicznoprawnym. Co zatem stanowi wartość konstruującą to pojęcie? Z założenia, że „publiczny obowiązek służby” opiera się na kategorii aksjologicznej (z obszaru problematyki pojęcia „moralności”), wynika, że wartością konstruującą instytucję „interesu publicznego” jest sam fakt normatywnej kreacji i utrzymania kadr państwa w reżimie prawa stosunku służbowego. Jednocześnie wspomniana „wartość”, jako kategoria aksjologiczna odnosząca się do pojęcia „dobra”, przekłada się na – mające charakter deontologiczny – zasady prawa, które stanowić powinny drogowskazy powinnościowe dla działań prawodawcy⁴⁹. W interesie publicznym jest zatem tworzenie i utrzymanie formacji służbowych, takich jak formacje np. zmilitaryzowane, bez względu na to, jakie w danym momencie wykonują zadania.

Powyższe wpisuje się w nieuniknioną tutaj analogię do koncepcji państwa, sensu jego istnienia. W wielowiekowej myśli filozoficznej na temat jego istoty, opartej na szkole arystotelesowskiej, znajdują się twierdzenia, że państwo jest wieczne, wiąże się i wynika z natury człowieka, z tym że człowiek jest istotą społeczną, nie może rozwijać się poza społeczeństwem, nie może żyć poza państwem⁵⁰. Także późniejsi myśliciele religijni istnienie państwa wiązali z naturą człowieka⁵¹. W tym zatem ujęciu państwo nie jest wyłącznie praktyczną „organizacją polityczną, wyposażoną w suwerenną władzę, a przy tym organizacją terytorialną” będącą celowym wytworem ludzi⁵². Z głębi myśli filozoficznych, w dyskusji o sensie istnienia państwa, jak wskazuje S. Wronkowska, przeważał pogląd, że „państwo jest dobrem dla wszystkich, że cel jego istnienia jest użyteczny – przynoszący korzyści”⁵³. Według myśli liberalnej⁵⁴ korzyść ta sprowadza się do założenia, że korzystne jest dla jednostki zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa za cenę posłuszeństwa władzy. W kontekście ram prowadzonych rozważań przyjąć więc można na potrzeby dalszych

⁴⁹ W. Jakimowicz, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 519.

⁵⁰ S. Wronkowska, *Pojęcie państwa* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zmierzak (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 2000, s. 59.

⁵¹ Tamże.

⁵² Od koncepcji umowy społecznej po raz pierwszy odnotowanej w myśli sofistów ateńskich, dalej rozwiniętej przez H. Grocjusza, T. Hobbesa, J.J. Rousseau, przez koncepcję powstania państwa w wyniku wojny, jak twierdził np. L. Gumplowicz, poprzez użyteczne podejście do państwa myślicieli liberalnych; J. Locke’a, J. Bentham’a, J.S. Milla, aż po koncepcje państwa jako formy walk klasowych (K. Marks) i rasowych (F. Nietzsche).

⁵³ S. Wronkowska, *Pojęcie państwa...*, s. 59.

⁵⁴ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 3, Warszawa 2001, s. 32.

rozważań założenie, że – w jednym z definicyjnych wariantów – „interes publiczny” może być utożsamiany z tym, co „dobru” temu służy i ma wymiar użyteczny⁵⁵.

Zatem w ujęciu praktycznym podstawowym celem istnienia służby publicznej jest realizowanie konkretnych zadań państwa (publicznych). Jednocześnie służba publiczna stanowi materializację wszystkich tych założeń, które zostały wyżej przywołane w stosunku do koncepcji państwa. Jako instytucja materializująca intelektualną koncepcję państwa stanowi ona odzwierciedlenie jego wszystkich założeń teoretycznych (dot. ustroju) i filozoficznych (dot. aksjologii). Skoro zatem państwo w ujęciu szkoły liberalnej jest „dobrem”, którego celem jest użyteczność jednostek, to przez paralelę te same konkluzje i cechy dotyczyć powinny instytucji „służby publicznej”⁵⁶.

Przekładając powyższe rozważania na grunt *stricto* normatywny, należy stwierdzić, że koncepcja „służby publicznej” w tym ujęciu ma formę prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Koncepcja „państwa” ma zaś formę przede wszystkim norm ustrojowych kształtujących to państwo (prawo konstytucyjne) i norm prawa administracyjnego, a łącznie – w ramach dychotomicznego podziału systemu prawa – obie te formy mieszczą się w prawie publicznym. Jak trafnie wskazał J.S. Langrod: „prawo konstytucyjne, określając budowę zasadniczych podziałów władzy państwowej, stanowi z natury rzeczy ramę, wypełnioną przez treść (prawo administracyjne), dotyczącą aktywności ważnej ich części”⁵⁷. W warstwie ponadnormatywnej dopełnienie koncepcji państwa stanowią m.in. elementy aksjologiczne, w tym w szczególności „grupa merytorycznych wartości prawa administracyjnego” składająca się z takich wartości jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, ochrona życia i zdrowia obywateli, rozwój państwa rozumianego jako wspólnota wspólnot i zapewnienie harmonijnego funkcjonowania tych wspólnot, w tym przez rozstrzyganie konfliktów interesów⁵⁸. Wobec powyższego, realizując przyjętą dyrektywę badawczą, należy tu zadać pytanie, czy w międzywojennym prawie pozytywnym (tj. w okresie istnienia pierwotnych i czystych modeli prawa stosunku służbowego) te teoretyczne atrybuty prawa publicznego i prawa administracyjnego (zogniskowane wokół koncepcji „interesu publicznego”) występowały.

⁵⁵ Zob. A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 169 i n.; J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 153 i n.

⁵⁶ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 53–55; P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 53–54.

⁵⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 74.

⁵⁸ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego...*, s. 53–55.

2.3. NORMATYWNE ZINTEGROWANIE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE POZYTYWNYM

Niewątpliwie rację ma M. Jaroszyński, stwierdzając, że mimo iż filozofia i teoria prawa ma znaczenie nadrzędne, to jednak ostatecznie to prawodawca, honorując lub ignorując te nadrzędne pozasystemowe dyrektywy, rozstrzyga kwestię granic prawa stosunku służbowego, w treści prawa pozytywnego⁵⁹. W historii polskiego prawa pozytywnego pierwszym okresem nowożytnego prawa stosunku służbowego był oczywiście okres międzywojenny. Z uwagi jednak na wdrożoną wówczas koncepcję monocentrycznego zintegrowania prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym (bez wyraźnych odchyleń w kierunku prawa pracy), przyjęta w tej rozprawie systematyka podziału tego prawa na trzy porządkowe kategorie, tj. na stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych, pracownicze stosunki służbowe i funkcyjne stosunki ustrojowoprawne, ulec musi modyfikacji. Brak bowiem w prawodawstwie tego okresu takich pragmatyk, którym można przypisać charakter pracowniczych stosunków służbowych⁶⁰. Stąd systematyka prawa stosunku służbowego obejmować tutaj będzie dwie pozostałe ich kategorie z niezbędnymi modyfikacjami (omawiane stosunki prawne zostaną ujęte w dwóch segmentach oddających ich rzeczywisty charakter w okresie międzywojnia, tj. stosunki zmilitaryzowane i niezmilitaryzowane). O ile bowiem zaproponowana w monografii, a zaczerpnięta z uznanego przecież dorobku doktryny, trychotomiczna systematyka prawa stosunku służbowego jest adekwatnie kompleksowa wobec przyjętych ram prowadzonych badań, o tyle wyjątkowość okresu kształtowania się pierwszych modeli tego prawa (opartego o jeden rdzeń koncepcyjny) wymaga dostosowania tej systematyki do fazy pierwotnego wytrącania się tego właśnie modelu. Stąd konieczne jest wprowadzenie zaproponowanej wyżej korekty tej systematyki, w taki sposób aby oddała ona rzeczywisty ówczesny stan prawa stosunku służbowego, który *de facto* limitowany był według kryterium zmilitaryzowania lub niezmilitaryzowania kadr objętych jednolitym statusem publicznoprawnym (typu administracyjnoprawnego). Dodatkowo, z uwagi na uwarunkowania odrodzonego państwa, związane z porozbiorowymi regionalizmami wyszczególnienia wymagała także sytuacja prawna kadr samorządu terytorialnego w ówczesnym prawodawstwie.

⁵⁹ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 42–43.

⁶⁰ Dopuszczalne było powierzanie zadań w ramach poszczególnych pragmatyk osobom niebędącym w reżimie publicznoprawnym, poprzez zastosowanie formy prawnej kontraktu. Pomimo tego osoby takie nie wchodziły w zakres podmiotowy poszczególnych pragmatyk służbowych; zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 94–95.

2.3.1. STOSUNKI SŁUŻBOWE SŁUŻB ZMILITARYZOWANYCH

Mapa formacji objętych reżimem stosunku służbowego w prawodawstwie przedwojennym była bardzo szeroka. Jednak poziom elementów publicznoprawnych, choć opierał się o jednolity rdzeń nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym, był stopniowalny. Specyfika poszczególnych formacji, w tym materia która była przedmiotem ich działania, tj. relacja zadań w stosunku do ryzyk naruszenia interesu publicznego (np. bezpieczeństwa państwa i obywateli, czy jego integralności)⁶¹, znajdowała odzwierciedlenie w adekwatnym ograniczeniu interesu indywidualnego osób będących w poszczególnych formacjach (tj. ich praw i obowiązków)⁶².

Dlatego przechodząc do opisanía sytuacji prawnej osób pozostających w zmilitaryzowanych stosunkach służbowych, na wstępie warto przywołać konstatację, że „cechą charakterystyczną pierwszego okresu funkcjonowania II Rzeczypospolitej w zakresie stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych było powiązanie ich z rozwiązaniami charakterystycznymi dla służby cywilnej”⁶³. Było to konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę międzywojennego, wspomnianej już koncepcji jednolitego stosunku służbowego i monocentrycznego zintegrowania prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym. W ramach kategorii „stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych” tego okresu wskazać należy: służbę wojskową, Policję Państwową, służbę więzienną oraz służbę celną.

2.3.1.1. SŁUŻBA WOJSKOWA

Służba wojskowa, zarówno obowiązkowa jak i zawodowa, w decydującym zakresie uregulowana została pierwotnie w czterech następujących aktach prawnych, tj. w Ustawie z 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich⁶⁴, Ustawie z 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej⁶⁵, Ustawie z 20 czerwca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów polskiej Mary-

⁶¹ Zob. E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 161.

⁶² P. Szustakiewicz, *Między skutecznością a ochroną funkcjonariusza. Konflikt czy współgranie wartości w stosunku służbowym funkcjonariuszy służb specjalnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 869.

⁶³ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 76.

⁶⁴ Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich; Dz.U. Nr 32, poz. 256.

⁶⁵ Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej; Dz.U. Nr 61, poz. 609; zmieniona Ustawą z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym; Dz.U. Nr 25, poz. 220.

narki Wojennej⁶⁶ i Ustawie z 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych Wojska Polskiego⁶⁷. W ich świetle, w zakresie wojskowej służby „zawodowej”, zarówno pierwszy stopień oficerski (tj. stopień podporucznika), jak i kolejne nadawane były przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wojskowych. Mianowanie na stopień podporucznika oraz każdorazowy awans następowały w formie „patentu”, w którym uwidoczniona była data oraz liczba starszeństwa i korpus osobowy, w jakim mianowanie lub awans nastąpiły. Informacje o wszelkich dokonanych mianowaniach i awansach ogłaszane były w dzienniku urzędowym Ministerstwa Spraw Wojskowych. Korpus szeregowych dzielił się na grupę żołnierzy wykonujących „obowiązkową” służbę wojskową (w ramach powszechnej służby wojskowej, w tym w służbie czynnej, rezerwie lub w ramach pospolitego ruszenia) i służbę wojskową na mocy „dobrowolnego zobowiązania” (podoficerowie zawodowi, szeregowi nadterminowi i szeregowi uczniowie szkół wojskowych).

Oficerom nie wolno było należeć do stowarzyszeń mających cele polityczne ani brać udziału w działalności politycznej. Ramy innej aktywności żołnierzy, czy to społecznej, czy gospodarczej, szczegółowo wyznaczało rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych. Zabronione im było wykonywanie zawodów cywilnych i zajmowanie stanowisk w „służbie cywilno-państwowej”⁶⁸. Oficer w stanie nieczynnym mógł wykonywać zawód cywilny za zezwoleniem Ministra Spraw Wojskowych. Także każdy wyjazd zagraniczny oficera wymagał uzyskania zezwolenia Ministra. Dodatkowo zawarcie małżeństwa przez oficera w stanie czynnym lub nieczynnym wymagało otrzymania zezwolenia władzy przełożonej.

Oficer mógł być przeniesiony przez Ministra w stan nieczynny jedynie na skutek własnej prośby o długoterminowy urlop, czasowej niezdolności do służby, zredukowania etatów, dostania się do niewoli (lub zaginięcia na terenie działań wojennych) oraz ze względów służbowych celem wyszkolenia w zakresie produkcji sprzętu wojskowego⁶⁹. Oficera w stan spoczynku przenosił Prezydent Rzeczypospolitej. Także Prezydent (jednak na wniosek Ministra Spraw Wojskowych) mógł przenieść oficera do rezerwy, w przypadku gdy żołnierz złożył taką prośbę, lub na skutek dwukrotnie bezpośrednio po sobie następującej ujemnej rocznej kwalifikacji, lub w wypadku stwierdzonej przez komisję superrewizyjną utraty

⁶⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów polskiej Marynarki Wojennej; Dz.U. Nr 64, poz. 626.

⁶⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowego Wojska Polskiego; Dz.U. Nr 72, poz. 698.

⁶⁸ Art. 23 Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich.

⁶⁹ Art. 65 Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich.

zdolności fizycznej oraz w przypadku zawarcia małżeństwa bez wymaganego zezwolenia władzy wojskowej⁷⁰.

Powszechny obowiązek osobistej służby wojskowej obejmował każdego obywatela polskiego płci męskiej i mógł przyjąć formę służby czynnej, służby w rezerwie i w pospolitym ruszeniu. Zadania związane z tą służbą wojskową zostały powierzone władzom cywilnym i wojskowym. Cywilnymi organami były powiatowe władze administracji ogólnej i władze samorządowe, które instancyjnie podlegały Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a wojskowymi (odpowiedzialnymi za proces uzupełniania sił zbrojnych i administracji rezerw) powiatowe komendy uzupełnień. W każdej z powyższych relacji, tj. w ramach wojskowej służby zarówno obowiązkowej, jak i zawodowej, osoby objęte tym reżimem pozostawały wobec państwa w stosunku prawnym⁷¹, którego charakter i elementy składowe uzasadniają nazwanie go stosunkiem służbowym.

2.3.1.2. POLICJA PAŃSTWOWA

Status Policji Państwowej został uregulowany Ustawą z 24 lipca 1919 r. o policji państwowej⁷² oraz Ustawą o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.⁷³, a dodatkowo Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 16 września 1919 r. przepisy dyscyplinarne dla Policji Państwowej⁷⁴. W świetle tej pragmatyki służbowej organizacja policji z jednej strony ściśle nawiązywała do rozwiązań wojskowych (art. 4 wprost o tym przesądzał stwierdzając: „Policja jest organizowana i wyszkolona na wzór wojskowy i podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych”), z drugiej zaś do rozwiązań państwowej służby cywilnej (art. 36 stwierdzał: „Funkcjonariusze policji korzystają z wszelkich praw i prerogatyw, służących urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym”). Nawiązanie stosunku służbowego następowało w drodze nominacji do policji, poprzedzonej półroczną służbą próbną. Pragmatyka policyjna określała warunki niezbędne do udziału w naborze oraz tryb powoływania komisji rekrutacyjnej. Wyższych funkcjonariuszy policji mianował Minister Spraw Wewnętrznych na podstawie wniosku Komendanta Głównego, a funkcjonariuszy niższych – okręgowi komendanci policji na podstawie wniosku komendantów powiatowych. Jak zauważa J. Stelina „ustawa ta w przeważającej mierze regulowała kwestie

⁷⁰ Art. 76 Ustawy z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich.

⁷¹ J. Stelina, *Stosunki służbowe w okresie międzywojennym* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 77.

⁷² Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji państwowej; Dz.Pr.P.P. 1919 Nr 61, poz. 363.

⁷³ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 września 1919 r. przepisy dyscyplinarne dla Policji Państwowej; M.P. 1919, Nr 215.

ustrojowe Policji Państwowej, zaś sprawy kadrowe – jedynie w niewielkim stopniu. [...] W pozostałym zakresie funkcjonariusze Policji korzystali z wszelkich praw i prerogatyw służących urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym”⁷⁵. Tym samym znajdowała do nich zastosowanie przywołana wyżej Ustawa o państwowej służbie cywilnej.

2.3.1.3. SŁUŻBA (STRAŻ) WIĘZIENNA

Służba (Straż) Więzienna to kolejna formacja okresu międzywojnia obejmująca osoby pozostające w stosunku służbowym w ramach jednolitego, umundurowanego i uzbrojonego korpusu. Także w tym wypadku źródłem pierwotnych przepisów regulujących ten stosunek służbowy była Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Fakt ten potwierdza praktyczną możliwość wdrożenia w system prawa koncepcji jednolitego stosunku służbowego, obejmującego oba typy formacji, tj. zmilitaryzowanych i niezmilitaryzowanych, a także ponownie ujawnia wspólny rdzeń i punkt wyjścia rozgałęzionych dalej wyspecjalizowanych korpusów, opartych jednak wciąż na instytucji stosunku służbowego *sensu stricto*. W przypadku Służby Więziennej wyspecjalizowanie to, czyli oderwanie się od ogólnych i jednolitych postanowień głównej pragmatyki z 1922 r., nastąpiło mocą Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Straży Więziennej z 1932 roku⁷⁶. Także w tym akcie prawodawca nie miał wątpliwości co do istoty i charakteru relacji osoby pozostającej w tym reżimie prawnym, wskazując dobitnie w art. 23, że „stosunek służby w Straży Więziennej ma charakter publiczno-prawny”. Stosunek służbowy funkcjonariuszy nawiązywany był w formie pisemnej nominacji, przy czym wyższych funkcjonariuszy mianował Minister Sprawiedliwości, a niższych Główny Inspektor.

2.3.1.4. STRAŻ CELNA

Podobnie uregulowany został status prawny Straży Celnej, czyli formacji powołanej do celnej ochrony granic i zapobiegania nielegalnemu przekraczaniu granic. Została ona sformowana jako umundurowany, uzbrojony korpus zorganizowany pod względem dyscypliny na wzór wojskowy. Tutaj także, tak jak w przypadku Straży Więziennej, zastosowanie znajdowały pierwotnie przepisy Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., a następnie, tj. jeszcze w latach 20. Rozporządzenia Ministra Skarbu o organizacji straży

⁷⁵ J. Stelina, *Stosunki służbowe w okresie międzywojennym...*, s. 75.

⁷⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej; Dz.U. 1932 Nr 74, poz. 667.

celnej⁷⁷. Na tym etapie kształtowania się podstaw prawnych tej formacji w skład tego korpusu wchodził funkcjonariusze wyżsi, zwani w ustawie „urzędnikami” oraz funkcjonariusze niżsi. Straż Celna, podległa Ministrowi Skarbu, tworzyła organizacyjnie inspektoraty, komisariaty i placówki. Przywołane rozporządzenia zatem wprost odnosiły się do rozwiązań prawnych ustawy o służbie cywilnej. Z tego zapewne względu, tj. z uwagi na systemową zgodność terminologii rozporządzeń i tej ustawy, akty te nie powtarzały przepisu deklarującego publicznoprawny charakter stosunku służbowego Służby Celnej. Jednak koncepcja prawna tej formacji uległa dalszej zmianie w związku z Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o straży granicznej. Mocą tych przepisów ustawodawca zmodyfikował organizację tej formacji z typu cywilnego, właściwego służbie cywilnej, na typ właściwy służbie wojskowej. Wyrazem tego było zastąpienie terminu „funkcjonariusz” terminami wojskowymi: „oficer” i „szeregowy”. W treści tych przepisów wskazano, że stosunek służbowy oficerów i szeregowych – już odąd nie „straży celnej”, lecz „straży granicznej” – nawiązuje się w formie pisemnej nominacji.

2.3.2. STOSUNKI SŁUŻBOWE SŁUŻB NIEZMILITARYZOWANYCH

Do kategorii funkcjonariuszy państwowych objętych reżimem prawa stosunku służbowego o charakterze niezmarytyzowanym w prawodawstwie międzywojennym należały osoby pełniące funkcje w wymiarze sprawiedliwości, w szkolnictwie państwowym oraz w przedsiębiorstwach państwowych. Z dzisiejszej perspektywy te obszary prawa stosunku służbowego (z wyjątkiem wymiaru sprawiedliwości) wymagają szczególnej uwagi, gdyż skala odstąpienia ustawodawcy od pierwotnego, tj. publicznoprawnego charakteru tych przepisów, jest radykalna. To tutaj doszło do zmiany paradygmatu i to w tym zakresie najwyraźniej powinny uwidaczniać się motywy, którymi prawodawca się kierował. Jest to więc obszar wymagający szczególnych analiz, także w aspekcie teoretycznych przesłanek zmian tożsamości tego fragmentu prawa.

2.3.2.1. WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Pierwszą specyficzną grupę stosunków służbowych niezmarytyzowanych tego okresu stanowiły stosunki służbowe w organach wymiaru sprawiedliwości, których pierwotny status został uregulowany mocą Rozporządzenia Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r.

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej; Dz.U. 1926 Nr 18, poz. 105; zmienione Rozporządzeniem Ministra Skarbu z 31 sierpnia 1927 r. o organizacji Straży Celnej; Dz.U. 1927 Nr 82, poz. 716 oraz Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej; Dz.U. 1928 Nr 37, poz. 349.

Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁸. Odnosiło się ono do sytuacji prawnej sędziów (asesorów, aplikantów sądowych), prokuratorów i urzędników, niższych funkcjonariuszy sądowych i prokuratorskich. W stosunku do urzędników i niższych funkcjonariuszy akt ten zawierał przy tym generalne, logiczne odesłanie do przepisów ogólnych Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., w szczególności w zakresie nadzoru służbowego⁷⁹. Ponadto, mocą art. 267 rozporządzenia z 1928 r. Ustawa o służbie cywilnej znajdowała zastosowanie do sekretarzy, urzędników kancelaryjnych, „innych funkcjonariuszy sądowych”, komorników i woźnych sądowych „o ile ustawy inaczej nie stanowią”. Sekretarzem sądowym lub prokuratorskim tudzież komornikiem mógł być przy tym mianowany każdy, kto odpowiadał warunkom wymaganym dla objęcia urzędów państwowych, odbył służbę przygotowawczą i złożył przepisany egzamin.

Stosunek służbowy sędziego sądu powszechnego i Sądu Najwyższego oparty na mianowaniu⁸⁰ cechował się jednak oczywistą specyfiką wynikającą z zasady niezawisłości sędziowskiej. Jego elementy (zadania i obowiązki) wynikały zatem z norm ustrojowych, a częściowo z przywołanego rozporządzenia. Zgodnie z art. 80 tego aktu niezawisłość sędziego nie wyłączała obowiązku spełniania poleceń w zakresie administracji sądowej, wydanych w granicach uprawnień władzy dającej zlecenie. Także tutaj uregulowane zostały zasady objęcia stanowiska sędziego (warunki konieczne do spełnienia przez kandydata), tryb mianowania na stanowisko, tryb zmiany tego stanowiska, a także szczegółowe prawa i obowiązki oraz zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. W tym ostatnim zakresie warto odnotować, że pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, zarówno sądowej, jak i administracyjno-karnej, tudzież pozbawienie go wolności, dopuszczalne było tylko za poprzednią zgodą właściwego sądu dyscyplinarnego, o ile sędzia nie był schwytany na gorącym uczynku.

Sędziów Sądu Najwyższego i sędziów apelacyjnych oraz prezesów sądów okręgowych mianował na dane stanowisko Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, „uchwalony” przez Radę Ministrów. Sędziów okręgowych mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, a sędziów grodzkich – Minister Sprawiedliwości. Stosunek służbowy nawiązywało się z chwilą doręczenia urzędowego zawiadomienia o mianowaniu. Obejmując stanowisko, sędzia składał wobec prezesa lub jego zastępcy i przynajmniej dwóch sędziów właściwego sądu ślubowanie.

⁷⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1928 Nr 12, poz. 93.

⁷⁹ Art. 73 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r.

⁸⁰ Art. 80 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r., (status taki mieli też aplikanci sądowi mianowani przez Prezesa SA; po złożeniu egzaminu sędziowskiego Minister Sprawiedliwości mianował aplikanta asesorem sądowym).

Podstawowym obowiązkiem sędziego było „służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązki swego zawodu wypełniać zgodnie z ustawami i gorliwie, poświęcając im całą swą wiedzę i doświadczenie”⁸¹. W służbie i poza służbą miał obowiązek strzec powagi sądu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego, a zwłaszcza nie mógł należeć do stronnictw politycznych ani brać udziału w takich wystąpieniach. Prawa i obowiązki sędziego, a także zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej wpisywały się w publicznoprawny, tradycyjny model nadrzędności interesu publicznego. Sędzia przechodził w stan spoczynku obligatoryjnie, tj. z urzędu (np. gdy ukończył siedemdziesiąt lat; w przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej) lub fakultatywnie, tj. na własne żądanie (bez względu na wiek, jeżeli z powodu ułomności cielesnej albo z powodu upadku sił fizycznych lub umysłowych stał się trwale niezdolny do służby; bez względu na zdolność do służby, gdy przekroczył sześćdziesiąt lat życia; gdy uzyskał prawo do pełnego uposażenia emerytalnego i ukończył pięćdziesiąt pięć lat życia).

Co do zasady mianowanie sędziego na inne stanowisko lub przeniesienie go na inne miejsce służbowe mogło nastąpić tylko za jego zgodą. Delegować sędziego do zastępczego pełnienia w innym sądzie obowiązków sędziego lub czynności administracyjnej, albo do czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, mógł wyłącznie Minister Sprawiedliwości, co do zasady po zasięgnięciu opinii kolegium administracyjnego właściwego sądu. Możliwe też jednak było przeniesienie obligatoryjne dokonywane zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z powodu zmiany ustroju sądownictwa lub zniesienia danego sądu; z powodu powstałego powinowactwa pomiędzy sędziami, lub sędziami a prokuratorami danego sądu; dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub powagi stanowiska sędziowskiego, na podstawie orzeczenia zgromadzenia ogólnego sądu wyższego, powziętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości; w drodze dyscyplinarnej.

Naczelnym prokuratorem zgodnie z rozporządzeniem był Minister Sprawiedliwości. Przy Sądzie Najwyższym działali: pierwszy prokurator, prokuratorzy i wiceprokuratorzy Sądu Najwyższego; przy sądach apelacyjnych – prokuratorzy i wiceprokuratorzy apelacyjni; przy sądach okręgowych – prokuratorzy, wiceprokuratorzy i podprokuratorzy okręgowi. Prawo nadzoru i kierownictwa przysługiwało Ministrowi Sprawiedliwości, jako Naczelnemu Prokuratorowi – w stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich. Pierwszemu prokuratorowi Sądu Najwyższego – w stosunku do prokuratorów i wiceprokuratorów przy tymże sądzie. Prokuratorom apelacyjnym i okręgowym – w stosunku do prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów podległych im okręgów.

Warunki objęcia stanowiska prokuratora, zgodnie z art. 236, były analogiczne do warunków objęcia funkcji sędziego. Stosunek służbowy prokuratora nawiązywał się z chwilą doręczenia urzędowego zawiadomienia o mianowaniu, przy czym podprokuratorów

⁸¹ Art. 121 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r.

okręgowych mianował Minister Sprawiedliwości, wiceprokuratorów okręgowych i apelacyjnych – Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Wszystkich innych prokuratorów mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Sprawiedliwości uchwalony przez Radę Ministrów. Obejmując stanowisko, prokurator składał wobec bezpośredniego zwierzchnika ślubowanie, którego brzmienie ustaliło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej, wydane na podstawie uchwały Rady Ministrów. Zgodnie z art. 241 przy właściwym sądzie prowadzony był „wykaz stanu służby” każdego prokuratora, który zawierał istotne dane dotyczące „jego stosunków osobistych i służbowych”.

Podstawowym obowiązkiem prokuratora była wierna służba Rzeczypospolitej Polskiej, a także zgodne z prawem, gorliwe wypełnianie swoich zadań („obowiązki swego zawodu wypełniać zgodnie z ustawami i gorliwie, poświęcając im całą swą wiedzę i doświadczenie”⁸²). Co do zasady był zobowiązany „z całą ścisłością” wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Stosunek służbowy prokuratora cechowała charakterystyczna dla prawa administracyjnego nadrzędność interesu publicznego nad indywidualnym. Wynikała z tego możliwość przenoszenia go do innych miejscowości, liczne ograniczenia pełnienia dodatkowych, pozasłużbowych zajęć, obowiązek informowania o kwestiach dotyczących życia prywatnego czy też szczególne zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej.

2.3.2.2. SZKOLNICTWO PAŃSTWOWE

Drugą grupę stosunków służbowych niezmilitaryzowanych okresu międzywojennego stanowiła służba w szkolnictwie państwowym, obejmująca dwa segmenty nauczycieli, tj. osoby wykonujące zadania w szkolnictwie powszechnym na podstawie Ustawy z 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli⁸³ oraz w szkolnictwie wyższym, na podstawie Ustawy z 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich⁸⁴. W pierwszym przypadku, przepisy dotyczyły mianowanych przez władze państwowe nauczycieli podległych Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego szkół państwowych i publicznych⁸⁵, z wyłączeniem nauczycieli kontraktowych, pracujących na podstawie umowy o pracę. Stosunek służbowy nauczyciela nawiązywany był w formie pisemnej z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego. Pismo nominacyjne zawierało m.in. stano-

⁸² Art. 248 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r.

⁸³ Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli; Dz.U. Nr 92, poz. 530.

⁸⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich; Dz.U. Nr 72, poz. 494.

⁸⁵ Z wyjątkiem nauczycieli szkół akademickich i szkół, uznanych za równorzędne ze szkołami akademickimi, oraz nauczycieli publicznych ludowych szkół rolniczych, podległych Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

wisko, szkołę, miejscowość, tytuł urzędowy, normy uposażenia służbowego oraz władzę, u której mianowany miał się zgłosić celem objęcia obowiązków służbowych. Na wzór przepisów Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. ustawodawca w art. 2 pragmatyki jednoznacznie też wskazał, że „stosunek służbowy nauczycieli [...] ma charakter publicznoprawny, może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego”.

Zgodnie z art. 27 tej ustawy „nauczyciel obowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej i w tym duchu wychowywać młodzież, przestrzegać ściśle ustaw i rozporządzeń, pełnić obowiązki swego zawodu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej, szczególnie w zakresie wychowania i nauczania powierzonej sobie młodzieży, i spełniać, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”. Do tego dochodził obowiązek wypełniania „zleceń służbowych swoich przełożonych”, o ile nie stały w sprzeczności z prawem. Wzorowany na rozwiązaniach państwowej służby cywilnej model statusu prawnego „nauczyciela”, dopełniony był ustawową, bezpośrednią deklaracją, że status ten stanowi formę „piastowania publicznego urzędu”.

Z publicznoprawnych założeń statusu nauczyciela wynikały prawa i obowiązki charakterystyczne dla formacji przynależnych do służby publicznej. Były to specjalne, wykraczające poza zwykły stosunek pracowniczy kwestie dotyczące wzmocnionej gwarancji zatrudnienia i dyspozycyjności służbowej oraz konieczność uzyskiwania zgody lub informowania odpowiednich organów władzy o niektórych sprawach życia osobistego⁸⁶, ale także możliwości przejścia w specjalne tryby służbowe, tj. w pełnopłatny „stan nieczynny” czy bezpłatny, czasowy „stan pozasłużbowy”. Poza tymi elementami tożsamość publicznoprawna tej części prawodawstwa międzywojennego implikowała logiczną konsekwencję w postaci umożliwienia transferów osobowych pomiędzy instytucjami administracji państwowej. Zgodnie z art. 64 tej ustawy nauczycielowi można było powierzyć czasowo czynności w urzędach administracji szkolnej (gdzie jego status regulowany był już przepisami nie pragmatyki nauczycielskiej lecz Ustawą o państwowej służbie cywilnej), a także na podstawie art. 65 w innych działach służby państwowej (za zgodą właściwej władzy szkolnej).

⁸⁶ Zob. Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli; np. art. 33. „Nauczyciel obowiązany jest wybrać stałe miejsce zamieszkania tak, by mógł podołać punktualnie wszystkim obowiązkom służbowym. Powinien podać do wiadomości władzy, bezpośrednio przełożonej, adres swego zamieszkania i zgłosić każdą jego zmianę. To samo obowiązuje co do miejsca pobytu poza miejscem stałego zamieszkania, jeżeli nauczyciel przebywa w nim dłużej niż 2 tygodnie. Nauczyciel w stanie nieczynnym lub pozasłużbowym powinien podać adres swego zamieszkania do wiadomości władzy, której ostatnio podlegał.”; art. 34. „Nauczyciel jest obowiązany najpóźniej do dnia 14 po zawarciu małżeństwa donieść o tem władzy przełożonej”.

Sytuację prawną osób zatrudnionych w szkolnictwie wyższym regulowała natomiast wspomniana Ustawa z 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich. W jej świetle korpus tych osób dzielił się na grono nauczycielskie, pomocnicze siły naukowe oraz urzędników i służbę szkół akademickich. W pierwszej grupie znaleźli się nauczyciele akademicy, tj. profesorowie honorowi, zwyczajni i nadzwyczajni, a także docenci. Profesorów zwyczajnych i nadzwyczajnych mianowała naczelną władza państwowa na wniosek rady odpowiedniego wydziału, przyjęty przez zebranie ogólne profesorów, względnie senat, przedstawiony do zatwierdzenia Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Szczegółowe regulacje dotyczące stosunku służbowego tej grupy osób zawierało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół⁸⁷, w świetle którego stosunek służbowy profesora zwyczajnego i nadzwyczajnego nawiązywał się na podstawie mianowania z chwilą doręczenia. Przy pierwszej nominacji oraz przy nominacji po przerwie w tzw. służbie profesorskiej⁸⁸ profesor składał na ręce rektora ślubowanie. Stosunek ten wykazywał atrybuty stosunku służbowego *sensu stricto* epoki. Obok ściśle zawodowych szczegółowych zadań naukowych profesor obowiązany był m.in. wiernie służyć Rzeczypospolitej i przestrzegać ściśle przepisów prawnych. Profesorowi nie wolno było omawiać publicznie spraw poufnych, dotyczących jego stosunku służbowego, a także oddawać się takiemu zajęciu ubocznemu, które mogłoby stanowić przeszkodę w należyтым pełnieniu obowiązków, albo nie odpowiadałoby godności profesora państwowej szkoły akademickiej. Z katalogu specjalnych praw, warto odnotować także prawo przejścia w stan spoczynku w ramach zaopatrzenia emerytalnego.

Do pomocniczych sił naukowych zaliczano asystentów, adiunktów, kustoszy, konstruktorów i prosektorów. Asystentów starszych i młodszych (demonstratorów, elewów) tudzież zastępców asystentów mianował senat na wniosek odpowiedniej rady wydziałowej. Zajmowanie tych stanowisk ograniczone było czasowo, tj. stanowisko zastępcy asystenta można było zajmować do lat dwóch, młodszego asystenta do trzech, a starszego do lat sześciu. Po sześciu latach starsi asystenci mogli być wyjątkowo mianowani na dalsze cztery lata, lecz tylko wówczas, gdy zostali docentami przed upływem szóstego roku asystentury. Adiunktów, kustoszy, konstruktorów i prosektorów na wniosek odpowiedniej rady wydziałowej mianował senat na okres trzyletni, który mógł być powtarzany. Najwcześniej po sześciu latach mogło nastąpić ostateczne mianowanie. Ustawa jednoznacznie przesądzała,

⁸⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół; Dz.U. 1928 Nr 24, poz. 204.

⁸⁸ Art. 7 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół.

że ta grupa zawodowa zrównana była z urzędnikami państwowymi⁸⁹. Obowiązywały ich przepisy wspomnianego już Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół. Zbliżona w jego świetle sytuacja prawna pomocniczych sił naukowych do sytuacji profesorów odznaczała się jednak możliwością przeniesienia w stan nieczynny, co mogło nastąpić decyzją senatu uczelni (zaakceptowaną przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego) i tylko w sytuacji, gdy skutek zmian organizacyjnych szkoły akademickiej nie było możliwości dalszego zatrudniania „siły naukowej mianowanej na stałe”. Przeniesiony w stan nieczynny, zatrzymywał pełne uposażenie służbowe i okres ten liczył się do wymiaru emerytury. Jeżeli w przeciągu 6 miesięcy nie nastąpiło powołanie do czynnej służby, należało pomocniczą siłę naukową zwolnić ze służby państwowej przy zastosowaniu odnośnych przepisów emerytalnych⁹⁰.

Trzecia grupa pracowników szkolnictwa wyższego, tj. „urzędnicy i służba szkół akademickich”, podlegała władzy rektora. Sekretarza, naczelnego bibliotekarza, kwestora, skarbnika, księgowego i urzędników biblioteki z zawodowymi kwalifikacjami mianował na wniosek senatu Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a wszystkich innych urzędników i służbę stałą szkoły mianował senat. Urzędnicy etatowi szkoły akademickiej oraz służba etatowa korzystała z praw pracowników państwowych.

Sytuacja prawna osób zatrudnionych w szkolnictwie wyższym w każdym z jego segmentów, tj. w ramach przynależności do grona nauczycielskiego, pomocniczych sił naukowych, urzędników i służby szkół akademickich, miała niewątpliwie charakter publicznoprawny. Podstawą nawiązania stosunku służbowego był akt mianowania, nadawany albo przez władzę naczelną, albo przez senat uczelni. Mimo tego, jak również pomimo wyraźnie wyrażonych w treści ustawy, bezpośrednich odwołań do statusu urzędników służby cywilnej, status tych osób był radykalnie odmienny od *stricte* urzędniczego⁹¹, a nawet od statusu nauczycielskiego regulowanego przepisami ustawy o stosunkach służbowych nauczycieli. Odmienność ta, jak zauważa J. Stelina⁹², była podyktowana specyfiką obszaru występowania tych stosunków służbowych, tj. „szczególną rolą i zadaniami szkół wyższych, w tym zasadą wolności badań naukowych i autonomii szkolnictwa wyższego”.

⁸⁹ Art. 65 Ustawy z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich.

⁹⁰ Art. 105 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół.

⁹¹ W szczególności nie występowała w tych stosunkach służbowych tradycyjna zasada wzmożonej dyspozycyjności.

⁹² J. Stelina, *Stosunki służbowe w okresie międzywojennym...*, s. 73.

2.3.2.3. ZAKŁADY PUBLICZNE I PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE

Trzecią grupę stosunków służbowych niezmilitaryzowanych okresu międzywojennego stanowiła służba w zakładach publicznych i przedsiębiorstwach państwowych. Pierwszy wymieniony typ to niezwykle zróżnicowane podmioty utworzone przez państwo lub samorząd terytorialny, których cechą charakterystyczną jest przynależność do prawa publicznego oraz zdolność rozporządzania władztwem administracyjnym (w ramach istniejącego stosunku zakładowego). Zakłady publiczne można było podzielić nie tylko z punktu widzenia zasad przynależności do nich; na obowiązkowe i fakultatywne, ale także według posiadanej osobowości prawnej, tj. na instytucje niesamoistne (np. szkoła powszechna, gimnazjum, więzienia, zakłady wojskowe) i samoistne (np. zakład ubezpieczeń, biblioteki, muzea, szpitale)⁹³. O ile więc w zakładach publicznych niesamoistnych (stanowiących niewyodrębnioną część państwa) stosunki służbowe w naturalny sposób były stosowane w pełnym zakresie, o tyle sytuacja zakładów samoistnych była silnie zróżnicowana. Wynikało to z założenia, że celem takiego wyodrębnienia było zapewnienie jednoci technicznej i prawnej danej instytucji, a także jej samodzielności, tak aby zmaksymalizować efektywność i sprawność działania takiego zakładu⁹⁴. To właśnie w tego typu argumentacji upatruję niektórych powodów odstąpienia prawodawcy międzywojennego od stosowania prawa stosunku służbowego na rzecz prawa zobowiązaniowego. Doskonałą ilustracją efektu tego odstąpienia może być formuła zastosowana w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych, który w świetle rozporządzenia go konstytuującego był instytucją prawa publicznego, posiadał osobowość prawną, a jego pracownicy w tym władze zakładu „przy wykonywaniu swych obowiązków urzędowych zrównani byli z funkcjonariuszami państwowymi tak co do ochrony prawnej, jak i co do odpowiedzialności sądowo-karnej”⁹⁵.

Natomiast w świetle „Spisu urzędów i instytucyj państwowych Rzeczypospolitej Polskiej”⁹⁶ w 1936 r. w ramach kategorii „przedsiębiorstwa państwowe” znajdowały się następujące instytucje (lub kategorie tych instytucji): Polskie Koleje Państwowe, Polska Poczta, Telegraf i Telefon, Lasy państwowe, fabryki, agencje prasowe i przedsiębiorstwa wydawnicze, wytwórnie, zakłady, kopalnie, mennica i loteria⁹⁷. Oczywiście konsekwencją

⁹³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 81.

⁹⁴ Z. Czarnik, J. Postuszny, *Zakład publiczny* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 445.

⁹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych; Dz.U. 1927 Nr 106, poz. 911.

⁹⁶ Spis urzędów i instytucyj państwowych Rzeczypospolitej Polskiej opracowany na podstawie materiałów Biura Usprawnienia Administracji Prezydium Rady Ministrów; Warszawa 1936.

⁹⁷ Spis urzędów i instytucyj państwowych Rzeczypospolitej Polskiej, s. 5.

przyjęcia założenia, że podmioty te podlegają prawu prywatnemu oraz nie stosują władztwa administracyjnego było to, że nie istniał przymus korzystania z nich (relacja między tą instytucją a użytkownikiem była tu oparta o zasadę równości, i kontraktowana w formie umowy, a nie aktu administracyjnego, jak to miało miejsce w zakładach publicznych). Jednak też te podmioty, jako instytucje publiczne, mogły mieć charakter niesamoistny, tj. nie posiadać osobowości prawnej (np. komunalne gazownie, elektrownie) oraz samoistny, tj. posiadać osobowość prawną (np. Państwowe Koleje). Dlatego analogicznie, jak to miało miejsce w przypadku uwag do zakładów publicznych, także tutaj prawodawca odstąpił od konsekwentnego stosowania prawa stosunku służbowego. Jednak nie utrzymał jednolitego, opartego właśnie o atrybut posiadania osobowości prawnej, kryterium podziału stosowania lub niestosowania reżimu stosunków służbowych. Stąd w części wymienionych podmiotów prawo stosunku służbowego stanowiło podstawowy reżim zatrudnienia, w niektórych występowało częściowo, w innych w ogóle nie było stosowane.

Pierwsze wymienione przedsiębiorstwa państwowe to Polskie Koleje Państwowe (utworzone Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 września 1926 r.⁹⁸) oraz Polska Poczta, Telegraf i Telefon (utworzona Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r.⁹⁹). Tutaj zaistnienie reżimu stosunków służbowych do pracowników tych podmiotów było efektem reorganizacji wyodrębnionych zadań państwa, które wcześniej realizowane były przez kadrę administracji rządowej. Z uwagi na względy pragmatyczne zadania te zostały ustawowo przekazane do realizacji w wyodrębnionej prawnie formie „przedsiębiorstwo państwowe”, pod nadzorem właściwych organów administracji rządowej. Mimo takich formalnych przekształceń polska nauka prawa administracyjnego oba te podmioty kwalifikowała jako zakłady publiczne¹⁰⁰. Tym bardziej, że celem zabezpieczenia prawidłowego wykonywania tych – strategicznych dla państwa – zadań, utrzymano w mocy dotychczasowy status służbowy kadr zajmujących się tymi zadaniami.

Uwarunkowania historyczne powodowały, że jednym z pierwszych zadań odrodzonego państwa polskiego było odbudowanie, scalenie i rozwój pozaborowego systemu komunikacji, w tym też kolejowej. Dlatego już 26 października 1918 roku Rada Regencyjna powołała Ministerstwo Komunikacji z sekcją kolejową, z którego później powstało Ministerstwo Kolei Żelaznych (utworzone 8 lutego 1919 r.). W 1925 roku powstała Główna Inspekcja Komunikacji, podlegała bezpośrednio ministrowi kolei

⁹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. Nr 97, poz. 568.

⁹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. Nr 38, poz. 379.

¹⁰⁰ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 137–138 oraz cytowana tam literatura.

żelaznych, której zadaniem była kontrola jednostek podległych ministrowi kolei żelaznych, oraz przestrzegania przez nie obowiązujących przepisów i instrukcji¹⁰¹. Następnie, ze wspomnianych już powodów pragmatycznych, zadania te zostały w 1926 r. powierzone utworzonemu mocą przywołanego rozporządzenia, działającemu zgodnie z prawem handlowym, przedsiębiorstwu państwowemu Polskie Koleje Państwowe.

W aspekcie kadrowym na czele korpusu pracowniczego stał Generalny Dyrektor, który powoływany był na wniosek Ministra Komunikacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Był on przełożonym wszystkich – zgodnie z art. 18¹⁰² – „pracowników przedsiębiorstwa”. Dalej, na poziomie okręgowym zadania zarządcze pełnił Dyrektor, który mianowany był na wniosek Dyrektora Generalnego przez Ministra Komunikacji. Także ten minister upoważniony został do dokonania przeniesienia poszczególnych urzędników państwowych, zajmujących się w ramach resortu zadaniami z obszaru komunikacji, do „służby”¹⁰³ w tym przedsiębiorstwie. Natomiast Rada Ministrów dostała normatywną delegację do uregulowania w rozporządzeniu szczegółów dotyczących „stosunku służbowego pracowników przedsiębiorstwa”.

Delegacja ta została wypełniona treścią Rozporządzenia Rady Ministrów z 8 lipca 1929 r.¹⁰⁴ i w jego świetle korpus ten obejmował trzy kategorie osób: pracowników etatowych, kandydatów na pracowników etatowych i pracowników nieetatowych. Zgodnie zatem z §2 tego aktu nadanie statusu „pracownika etatowego” następowało z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego, w którym wymienione były stanowisko służbowe i stopień uposażenia pracownika. Status dwóch pozostałych kategorii pracowników określany był w formie ogłoszenia publikowanego w organie urzędowym. Konstrukcja praw i obowiązków pracowników przedsiębiorstwa państwowego była w wielu miejscach zbliżona do modelu znanego z Ustawy o państwowej służbie cywilnej. Stąd był on przede wszystkim zobowiązany „Rzeczypospolitej Polskiej wiernie służyć, przestrzegać ściśle wszelkich ustaw i przepisów państwowych, jako też wszelkich przepisów kolejowych”, a także wykonywać polecenia służbowe zwierzchników, a sprawy pracownicze rozstrzygać w „porządku służbowym”¹⁰⁵. W przypadku powołania go do służby wojskowej (na cwi-

¹⁰¹ *Kolejnictwo w Polsce niepodległej*. Pozyskano z: <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/14581,Kolejnictwo-w-Polsce-niepodleglej.html> (dostęp: 10.01.2026).

¹⁰² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. Nr 97, poz. 568.

¹⁰³ Art. 25 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. Nr 97, poz. 568.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1929 r. o stosunku służbowym pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. Nr 57, poz. 447.

¹⁰⁵ Zob. §18 – §20 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1929 r. o stosunku służbowym pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. Nr 57, poz. 447.

czenia lub w czasie mobilizacji) stosunek służbowy w przedsiębiorstwie pozostawał na ten czas w mocy.

Tożsame uwagi dotyczą drugiego przedsiębiorstwa państwowego okresu międzywojennego, czyli „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. Również w tym wypadku pierwotnie zadania w zakresie zakładania, utrzymywania i eksploatacji urządzeń pocztowych, telegraficznych i telefonicznych należały do wyłącznej kompetencji państwa, o czym przesądzał art. 1 Ustawy z 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafie i telefonii¹⁰⁶. Mocą Rozporządzenia Prezydenta z 1928 r. wykonywanie tego prawa powierzono państwowemu przedsiębiorstwu Polska Poczta, Telegraf i Telefon¹⁰⁷, które prowadzone miało być według prawa handlowego, jednak z uwzględnieniem potrzeb państwa i interesów gospodarstwa społecznego. Zgodnie zaś z art. 18 tego rozporządzenia „funkcjonariusze przedsiębiorstwa Polska Poczta, Telegraf i Telefon byli funkcjonariuszami państwowymi”.

Szczegółowe założenia statusu służbowego tych funkcjonariuszy uregulowano w Rozporządzeniu Rady Ministrów o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa Polska Poczta, Telegraf i Telefon¹⁰⁸. Zgodnie z jego §2 „Stosunek służbowy pracowników mógł być zawiązany, zmieniony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego”. Mianowanie następowało po odbyciu służby przygotowawczej i było dokonywane przez Ministra Poczt i Telegrafów. Mogło ono nastąpić na stałe lub do odwołania. Podstawowym obowiązkiem pracownika w ramach omawianego stosunku służbowego było „wiernie służyć Rzeczypospolitej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, regulaminów służbowych i instrukcyj, strzec interesów państwa i P. P. T. T., unikać wszystkiego, co tym interesom może przynieść szkodę, dbać o mienie, stanowiące własność Skarbu Państwa i P. P. T. T., lub powierzone mu jako pracownikowi P. P. T. T. przez osoby trzecie”¹⁰⁹. Ponadto powinien zaniechać wszystkiego, co mogłoby zakłócić prawidłowy bieg pracy poczty, telegrafu i telefonu¹¹⁰. W zakresie zasad stabilności stosunku służbowego, odpowiedzialności służbowej czy ochrony prawnej rozwiązania rozporządzenia wykazały daleką zbieżność z postanowieniami Ustawy o państwowej służbie cywilnej. Powtórzyć jednak należy, że i do tej grupy stosunków służbowych znajdują zastosowanie uwagi sformułowane odnośnie do pierwszego przedsiębiorstwa państwowego

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafie i telefonii; Dz.U. Nr 58, poz. 584.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. Nr 38, poz. 379.

¹⁰⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. Nr 4, poz. 25.

¹⁰⁹ Zob. §18 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”.

¹¹⁰ Zob. §18 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”.

(Polskie Koleje Państwowe), w szczególności w zakresie wprowadzenia do systemu prawa w miejsce urzędniczego statusu służbowego statusu „stosunku służbowego pracowników”.

Historia zmian podejścia prawodawcy do stosowania reżimu stosunku służbowego w kolejnym, efemerycznym podmiocie, wymaga podkreślenia. Radykalne zwroty i szybkie zmiany charakteru prawnego tej instytucji, a w efekcie zmiana statusu z prywatnoprawnego (kontraktowego) jego pracowników na rzecz publicznoprawnych funkcjonariuszy stanowić może doskonale studium przypadku w rozważaniach o integralności prawa stosunku służbowego. Mowa tutaj oczywiście o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Lasy Państwowe, które zostało utworzone na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 czerwca 1924 r.¹¹¹, w miejsce okręgowych zarządów lasów państwowych, nad którymi naczelne kierownictwo i nadzór pełniło Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych¹¹². Na czele tego zarządu okręgowego lasów państwowych stał naczelnik zarządu okręgowego, który kierował działalnością zarządu oraz wszystkich podległych mu urzędników i funkcjonariuszy niższych, w rozumieniu Ustawy o państwowej służbie cywilnej. Jednak, zaledwie po kilku latach istnienia takiego modelu administracyjnego bezpośredniego nadzoru nad tą częścią majątku państwa, ustanowiono w to miejsce przedsiębiorstwo państwowe.

Przywołane rozporządzenie stanowiło, że to przedsiębiorstwo, którego celem było prowadzenie gospodarki w lasach państwowych, podlegało Ministrowi Rolnictwa i Dóbr Państwowych. Jego organami była Dyrekcja Lasów Państwowych, dyrekcje okręgowe i nadleśnictwa. Na czele tej Dyrekcji stał Dyrektor Generalny powoływany przez Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych, a w dyrekcji okręgowej – dyrektor okręgowy powoływany przez Dyrektora Generalnego. Na czele nadleśnictwa zaś stał nadleśniczy, którego powoływał Dyrektor Generalny na wniosek Dyrektora okręgowego. W tym modelu, mocą przywołanego rozporządzenia pracownicy przedsiębiorstwa, w tym także wymienieni dyrektorzy, „powoływani” byli do pełnienia swych funkcji na podstawie umów prywatno-prawnych¹¹³. W zakresie treści ogólnych warunków tych umów rozporządzenie zawierało delegacje do ich ustalenia przez odpowiedniego ministra. Ostatni zaś przepis tego aktu dokonywał rozwiązania (z zastosowaniem odpowiednich przepisów Ustawy o służbie cywilnej i Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych

¹¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”; Dz.U. Nr 56, poz. 770.

¹¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1920 r. w przedmiocie organizacji i zakresu działania okręgowych zarządów lasów państwowych; Dz.U. Nr 114, poz. 753.

¹¹³ Zob. §28 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”; Dz.U. Nr 56, poz. 770.

i zawodowych wojskowych) stosunku służbowego dotychczasowych urzędników i niższych funkcjonariuszy zarządów lasów państwowych¹¹⁴.

Rychło jednak, bo już po kilku miesiącach, prawodawca dokonał ponownego zwrotu w kierunku przywrócenia bezpośredniego nadzoru państwa nad tym obszarem, poprzez wydzielenie odrębnej gałęzi administracji państwowej: „sprawy gospodarki w lasach państwowych”¹¹⁵. Administrację lasów państwowych, w miejsce dotychczasowego przedsiębiorstwa państwowego, sprawował już Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych przez dyrekcję lasów państwowych i nadleśnictw. Skutkiem tego była ponowna zmiana statusu prawnego dotychczasowych pracowników, który na powrót przyjął charakter stosunku publicznoprawnego¹¹⁶. Stosunek ten mógł być zawiązany, zmieniony, zawieszony lub rozwiązany przy zastosowaniu Rozporządzenia z 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych lub Ustawy o służbie cywilnej.

Z przywołanego „Spisu przedsiębiorstw państwowych” kolejną, obszerną, lecz niejednorodną grupą (pod względem wdrożenia przez prawodawcę instytucji stosunku służbowego) były te podmioty, które wchodziły w zakres regulacji Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji¹¹⁷. W tym przypadku prawodawca przesądził *expressis verbis*, że „pracownicy przedsiębiorstwa nie są urzędnikami państwowymi i są wynagradzani w zależności od czynionych usług w sposób, przyjęty w przedsiębiorstwach prywatnych”¹¹⁸. Tutaj zatem, mocą aktów wykonawczych, znalazły się „fabryki”¹¹⁹, agencje prasowe i przedsiębiorstwa wydawnicze¹²⁰, wytwórnie¹²¹,

¹¹⁴ Mowa o §30 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r.

¹¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych; Dz.U. 1924 Nr 119, poz. 1079.

¹¹⁶ Zob. §17 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r.

¹¹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji; Dz.U. 1927 Nr 25, poz. 195.

¹¹⁸ Art. 26 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r.

¹¹⁹ Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1927 r. w sprawie wydzielania z administracji państwowej przedsiębiorstwa „Państwowa Fabryka Związków Azotowych w Chorzowie”; Dz.U. 1927 Nr 36, poz. 321.

¹²⁰ Np. Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 14 stycznia 1949 r. w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych”; M.P. 1949 Nr A-10, poz. 125.

¹²¹ Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie wydzielania z ogólnej administracji państwowej wojskowych wytwórni umundurowania i oporządzenia przy okręgowych zakładach mundurowych w Warszawie, Krakowie i Poznaniu; Dz.U. 1928 Nr 45, poz. 430.

zakłady¹²², kopalnie¹²³ i loteria¹²⁴. Relacja pracowników z tymi podmiotami, mimo ich państwowego charakteru, miała więc postać stosunku pracy nawet wtedy, gdy dotyczyło to osób pełniących tam funkcje kierownicze i powoływanych przez nadzorującego ministra. Prawodawca nie był tu konsekwentny, gdyż wprowadził odmienne od przywołanego już modelu (tj. wynikającego z art. 26 Rozporządzenia z 17 marca 1927 r.), rozwiązania prawne dotyczące zatrudnienia (lub powierzenia „służby”) w Mennicy Polskiej oraz w Polskiej Agencji Telegraficznej. Podmioty te według ówczesnej systematyki również miały status przedsiębiorstw państwowych, a jednak status ich pracowników odbiegał od zasady.

Mennica Polska, jako formalnie przedsiębiorstwo nieskomercjalizowane¹²⁵, kierowana była przez dyrektora, który powoływany był przez Ministra Skarbu. Dyrektor ten miał zgodnie z §11 Rozporządzenia Ministra Skarbu z 20 maja 1925 r., status urzędnika państwowego w rozumieniu Ustawy o służbie cywilnej¹²⁶. Natomiast pozostali „funkcjonariusze mennicy państwowej” mogli mieć status urzędnika państwowego lub być funkcjonariuszami na podstawie kontraktu. W przypadku Polskiej Agencji Telegraficznej, mającej status przedsiębiorstwa państwowego¹²⁷, co do zasady tylko status prawny, mianowanego przez Prezesa Rady Ministrów, dyrektora mógł być publicznoprawny lub kontraktowy, zaś pozostałego personelu tylko kontraktowy¹²⁸. Jednocześnie rozporządzenie przewidywało utrzymanie wcześniej obowiązującego (tj. przed przekształceniem tej części zadań państwa w formę przedsiębiorstwa państwowego) stosunku służbowego¹²⁹.

Wreszcie trzeba odnotować, że publicznoprawny stosunek służbowy występował też w obszarze monopoli państwowych i banków państwowych. W ramach pierwszej grupy

¹²² Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1927 r. o wydzieleniu z ogólnej administracji państwowej przedsiębiorstwa „Państwowe Zakłady Lotnicze w Warszawie”; Dz.U. 1928 Nr 4, poz. 27.

¹²³ Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. w sprawie poddania przedsiębiorstwa państwowego „Gwarectwo Węglowe Brzeszcze” przepisom Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji; Dz.U. 1928 Nr 84, poz. 739.

¹²⁴ Ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej; Dz.U. 1920 Nr 31, poz. 180.

¹²⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 maja 1925 r. o tymczasowej organizacji mennicy państwowej; Dz.U. 1925 Nr 55, poz. 395; Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 grudnia 1934 r. o organizacji Mennicy Państwowej; Dz.U. 1935 Nr 3, poz. 18.

¹²⁶ Przepis ten został powtórzony w §18 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 31 grudnia 1934 r.

¹²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r. w przedmiocie statutu Polskiej Agencji Telegraficznej; Dz.U. 1924 Nr 55, poz. 547.

¹²⁸ §9 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r.

¹²⁹ §12 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r.

występowały cztery monopole, tj. spirytusowy¹³⁰, tytoniowy¹³¹, solny¹³² i zapalczany¹³³, ale tylko monopol solny jako przedsiębiorstwo państwowe, stanowiące samoistną osobę prawną przewidywał publicznoprawny charakter stosunku służbowego pracowników tego przedsiębiorstwa¹³⁴. W świetle tych przepisów Minister Skarbu został upoważniony do wydania w formie rozporządzenia przepisu normującego ich stosunek służbowy, co też zostało wykonane¹³⁵. Jednocześnie akt ten wyłączył stosowanie do tych funkcjonariuszy przepisów ogólnych z dziedziny świadczeń socjalnych, ochrony pracy i ubezpieczeń społecznych, a ponadto ustanawiał podstawę rozwiązania stosunków służbowych, które obowiązywały przed utworzeniem tego przedsiębiorstwa państwowego (w ramach zarządu salin państwowych). Jak stanowił art. 14 rozporządzenia: „Funkcjonariusze ci, o ile nie zostaną powołani do służby w przedsiębiorstwie »Polski Monopol Solny« na zasadach wydanego przez Ministra Skarbu rozporządzenia, lub powołani do służby w innych działach administracji państwowej, będą zwolnieni ze służby, przyczem zwolnienie funkcjonariuszów, mianowanych na stałe, może nastąpić dopiero po przeniesieniu ich przez Ministra Skarbu w stan nieczynny i w drodze zastosowania do nich następnie odpowiednich przepisów o stosunku służbowym funkcjonariuszów państwowych”¹³⁶.

Natomiast grupa wspomnianych banków państwowych w okresie międzywojennym obejmowała cztery podmioty: Bank Polski¹³⁷, Bank Gospodarstwa Krajowego¹³⁸, Państwowy Bank Rolny¹³⁹ i Poczta Kasa Oszczędności¹⁴⁰, przy czym w świetle aktów kreujących pierwszy z tych banków był „akcyjnym bankiem emisyjnym”, kolejne dwa

¹³⁰ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o monopolu spirytusowym; Dz.U. 1925 Nr 102, poz. 720.

¹³¹ Ustawa z dnia 1 czerwca 1922 r. o monopolu tytoniowym; Dz.U. 1922 Nr 47, poz. 409.

¹³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przedsiębiorstwie „Polski Monopol Solny”; Dz.U. 1932 Nr 52, poz. 497.

¹³³ Ustawa z dnia 30 stycznia 1931 r. o monopolu zapalczanym; Dz.U. 1931 Nr 9, poz. 45.

¹³⁴ Art. 13 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przedsiębiorstwie „Polski Monopol Solny”.

¹³⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 kwietnia 1935 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników „Polskiego Monopoli Tytoniowego”, „Państwowego Monopoli Spirytusowego” i „Polskiego Monopoli Solnego”; Dz.U. 1935 Nr 31, poz. 228.

¹³⁶ Art. 14 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przedsiębiorstwie „Polski Monopol Solny”.

¹³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego; Dz.U. 1924 Nr 8, poz. 75.

¹³⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego; Dz.U. 1924 Nr 36, poz. 382.

¹³⁹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Banku Rolnego; Dz.U. 1921 Nr 59, poz. 369.

¹⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1924 r. o Pocztowej Kasie Oszczędności; Dz.U. 1924 Nr 55, poz. 545.

„osobami prawnymi”, a czwarty ostatni „instytucją państwową wyposażoną w osobowość prawną”. W przypadku dwóch pierwszych wymienionych podmiotów tworzące je akty prawne nie odnosiły się wprost do kwestii podstaw zatrudnienia personelu tych banków. Wyjątkiem była kwestia zasad obsady stanowiska prezesa banku, która to sprawa w świetle obu wymienionych już ustaw stanowiła prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej. Odmienne znów sytuacja była w dwóch kolejnych podmiotach, gdzie kwestia istnienia stosunku służbowego była jednoznacznie rozstrzygnięta.

W przypadku Państwowego Banku Rolnego ustawodawca status służbowy jego funkcjonariuszy przesądził *expressis verbis* w art. 32 Ustawy w przedmiocie utworzenia Państwowego Banku Rolnego. Zgodnie z tym przepisem urzędnicy Banku byli urzędnikami państwowymi. Zasadniczy etat stałych urzędników zatwierdzała Rada Ministrów na wniosek Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego, przedstawiony w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Dyrekcję Banku stanowili mianowani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Dyrektor Naczelny i trzej Dyrektorzy. Wnioski nominacyjne do Rady Ministrów w przedmiocie mianowania Dyrektora Naczelnego i wszystkich trzech Dyrektorów przedstawiał Prezes Głównego Urzędu Ziemskiego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz z Ministrem Skarbu. Członkowie Dyrekcji i ich zastępcy oraz urzędnicy poza poborami wynikającymi z posiadanych stopni służbowych, mogli otrzymywać specjalne dodatki według norm, ustanowionych przez Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Zarówno członkowie Dyrekcji, jak urzędnicy i niżsi funkcjonariusze otrzymywali wynagrodzenie z budżetu Banku.

W przypadku ostatniego z wymienionych banków polskich, tj. Pocztovej Kasy Oszczędności, zakres zastosowanego prawa stosunku służbowego był specyficzny. Urzędnikami państwowymi w rozumieniu Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., byli tylko Prezes i Wiceprezes, których mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Status pozostałych pracowników został uregulowany w odrębnym rozporządzeniu¹⁴¹, w świetle którego nie miał on charakteru zobowiązaniowego (kontraktowego) ale był stosunkiem służbowym w sensie ścisłym. Co więcej, zgodnie z dyspozycją §13 rozporządzenia tworzącego ten bank, stosunek służbowy funkcjonariuszy banku, w części dotyczącej uprawnień, nie mógł być gorszy od postanowień Ustawy o służbie cywilnej z 1922 r. Konstrukcja ta przewidywała obowiązkowe rozwiązanie stosunku służbowego z tymi urzędnikami państwowymi, którzy status ten posiadali jeszcze przed włączeniem ich w struktury banku, pod rygor rozporządzenia o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnemu pracowników Pocztovej Kasy Oszczędności.

¹⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1926 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Pocztovej Kasy Oszczędności; Dz.U. 1926 Nr 30, poz. 188.

Zarysowany proces przeniesienia i swoistej implementacji stosunków służbowych z administracji publicznej do przedsiębiorstwa państwowego może budzić pewne wątpliwości. Po pierwsze, jest ilustracją pierwszego w historii polskiego prawa, świadomego odstąpienia od czystego modelu stosunków służbowych typu administracyjnego. Modelu rozumianego jako relacja nadrzędności interesu państwa nad interesem jednostki (urzędnika). Wprowadzenie tego instrumentu do podmiotu działającego na podstawie przepisów prawa handlowego, abstrahując w tym miejscu od oceny zasadności oddania takich zadań z bezpośredniej właściwości administracji publicznej, sprzeczne jest z istotą podmiotów tej relacji w czystym modelu. Spowodowało to – po drugie – konieczność dostosowania statusu urzędników państwowych przenoszonych do przedsiębiorstwa, nie tylko w formie modyfikacji klasycznych zasad ich podległości i stabilizacji zawodowej, ale także poprzez dokonanie wręcz zamiany (*de facto* wprowadzenie do języka prawnego pojęciowej hybrydy) ich urzędniczego statusu służbowego na status „stosunku służbowego pracowników”. Po trzecie, ten praktyczny „kompromis” np. pomiędzy pragmatycznym zarządzaniem sprawami państwowej komunikacji kolejowej, a koniecznością zachowania odpowiedniej postawy i lojalności kadr w tym obszarze, spowodował otwarcie – trwającej do dziś – dyskusji doktrynalnej o przenikaniu się międzygałęziowym instytucji prawa stosunku służbowego.

Przyjęcie tak zróżnicowanego prawa stosunku służbowego w przedsiębiorstwach państwowych jest przejawem niekonsekwencji prawodawcy międzywojennego. Potwierdzają to przywołane już radykalne zmiany charakteru poszczególnych instytucji publicznych i związane z tym wtórne modyfikacje statusu prawnego (tj. służbowego) osób w nich zatrudnionych. Z punktu widzenia ówczesnej doktryny prawa administracyjnego sytuacja wyjściowa do podjęcia rozstrzygnięcia, w których podmiotach prawo stosunku służbowego powinno być, a w których nie, wydaje się jasna. Przecież wprost i dobitnie wskazał to S. Kasznica, twierdząc, że „głównym, istotnym kryterium, odróżniającym zakłady od przedsiębiorstw publicznych, jest to, że zakłady rządzone są przez prawo publiczne, przedsiębiorstwa natomiast podlegają w swoich stosunkach prawu prywatnemu i nie rozporządzają władztwem administracyjnym”¹⁴². W kategorii przedsiębiorstw, dochodziło do dalszego, istotnego dla prowadzonych rozważań podziału na przedsiębiorstwa fiskalne¹⁴³, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej¹⁴⁴ i przedsiębiorstwa koncesjonowane¹⁴⁵. Głównym celem działania pierwszych było zarabianie, celem drugich było „pełnienie

¹⁴² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 81.

¹⁴³ Np. monopole państwowe, przedsiębiorstwa przemysłowe i górnicze.

¹⁴⁴ Np. banki państwowe.

¹⁴⁵ Np. emisyjny Bank Polski S.A.

specjalnej służby publicznej¹⁴⁶, a przedsiębiorstwa koncesjonowane były to przedsiębiorstwa prywatne, które z uwagi na pełnienie zadań i funkcji z obszaru służby publicznej otrzymały charakter użyteczności publicznej.

Trzymając się więc takiej logiki, naturalnym wydawałoby się także, wtórne zastosowanie takiego samego kryterium podziału, tj. do stosowania publicznoprawnego prawa stosunku służbowego w zakładach administracyjnych oraz prywatnoprawnego, zobowiązaniowego (tj. kontraktowego) w przedsiębiorstwach państwowych. Tym bardziej, że jak zauważa przywołany już autor, „celem zakładu jest pełnienie pewnej służby publicznej, zaspokajanie pewnej ściśle określonej potrzeby publicznej. Celem przedsiębiorstwa jest natomiast przynoszenie zysku, dostarczanie dochodów pieniężnych [...]”¹⁴⁷. Momentem błędu powodującego zaistniałą niekonsekwencję w obszarze ustalenia reżimu stosunków służbowych lub pracowniczych był moment wyboru odpowiedniej formy prawnej dla działania danej instytucji państwowej, z punktu widzenia faktycznych celów tego właśnie działania. Doskonałą tego ilustracją jest kwestia (podnoszona zresztą już w epoce międzywojnia) przedsiębiorstw Polska Poczta, Telegraf i Telefon i Polskie Koleje Państwowe, które w świetle doktryny miały niewątpliwy status zakładów publicznych¹⁴⁸. Jednak celem przypisania im atrybutu samowystarczalności finansowej, tj. działania według zasad prawa handlowego, wymienione instytucje obarczono statusem przedsiębiorstw skomercjalizowanych, co zaburzyło logikę stosowania prawa stosunku służbowego w ramach instytucji publicznych, realizujących służbę publiczną.

2.3.3. STOSUNKI SŁUŻBOWE SŁUŻB NIEZMILITARYZOWANYCH A STATUS PRAWNY KADR SAMORZĄDU

Odrębnym wątkiem w dyskusji o genezie prawa stosunku służbowego okresu międzywojennego jest kwestia jego występowania wobec modelu samorządu. Odnotować trzeba, że instytucja samorządu w ówczesnym prawodawstwie oznaczała decentralizację administracji publicznej w kilku sferach aktywności państwowej. Administracja publiczna tego okresu podzielona była zatem na centralną i terytorialną (zwaną lokalną), a administracja terytorialna dzieliła się na administrację rządową i właśnie samorządową¹⁴⁹. Przyjęty model samorządu, abstrahując już w tym miejscu od problemu porozbiorowego regionalizmu kraju¹⁵⁰, obejmował trzy podstawowe typy: terytorialny (zwany powszechnym)

¹⁴⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 86.

¹⁴⁷ Tamże, s. 81.

¹⁴⁸ Tamże, s. 86.

¹⁴⁹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1996, s. 328.

¹⁵⁰ J.S. Langrod, *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932, s. 46 i n.

oraz gospodarczy i zawodowy¹⁵¹. Poza tymi rodzajami wskazać można za S. Kasznica także samorząd wyznaniowy, narodowościowy i kulturalny¹⁵². Natomiast samorząd terytorialny dzielił się na samorząd gminny, powiatowy¹⁵³ i regionalny (wojewódzki)¹⁵⁴, zaś gminy zbiorowe zawierały gromady i osady¹⁵⁵.

Obok samorządu terytorialnego istniał samorząd specjalny¹⁵⁶ (inaczej: samorząd personalny¹⁵⁷), „gdzie łączą ludzi w związki węzły osobiste wspólnych interesów, przekonań, dążeń i t.p., niezależnie od miejsca zamieszkania”¹⁵⁸. Za M. Stahl można przywołać, że w świetle poglądów doktryny jego utworzenie wynikało z „konieczności nadawania, z uwagi na interes społeczny (dobro publiczne) pewnych ram działalności określonej grupie zawodowej oraz dążenia osób wykonujących określony zawód do utworzenia korporacji publicznoprawnej”¹⁵⁹. Organom samorządu gospodarczego i zawodowego, które w coraz większym stopniu spełniały funkcje państwowej administracji gospodarczej, nadano charakter publicznoprawny¹⁶⁰. W okresie międzywojennym wykształciły się w ramach samorządu gospodarczego Izby: Rolnicza, Przemysłowo-Handlowa, Rzemieślnicza, a w ramach samorządu zawodowego: Adwokacka, Notarialna, Lekarska, Lekarsko-Dentystyczna, Lekarsko-Weterynaryjna¹⁶¹. Konstytucyjne gwarancje umożliwiały tworzenie „autonomicznych związków mniejszości o charakterze publicznoprawnym w obrębie samorządu powszechnego” (tj. samorząd narodowościowy) oraz łączenie ludzi jednego wyznania (samorząd wyznaniowy)¹⁶². Konstytucja kwietniowa powierzała wprost wykonywanie „służby publicznej”: administracji rządowej, samorządowi terytorialnemu i samorządowi gospodarczemu¹⁶³, stąd usytuowanie samorządów gospodarczych

¹⁵¹ M. Jaroszyński, *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 1, *Podział administracyjny Państwa*, Warszawa 1929, s. 9 i n.; J.S. Langrod, *Regionalizm administracyjny...*, s. 57.

¹⁵² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 67.

¹⁵³ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego; Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

¹⁵⁴ Istniejący na podstawie przepisów zaborczych; zob. M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 339.

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna* [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 428.

¹⁵⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 66.

¹⁵⁸ Tamże.

¹⁵⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 507.

¹⁶⁰ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 340.

¹⁶¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 66–67.

¹⁶² Odpowiednio art. 109 i art. 113–116 Ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267.

¹⁶³ Art. 72 i 76 Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.; Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

i zawodowych w obrębie administracji państwowej nie nasuwało wątpliwości doktryny w tym sensie, że samorządy specjalne były wyposażonymi w osobowość prawną korporacjami uznawanymi za podmioty publiczne, a ich organy były traktowane tak jak organy administracji państwowej czy wprost jako organy państwa¹⁶⁴. Poza tymi wymienionymi typami samorządu w piśmiennictwie wyróżnia się także samorząd w formie samorządu kulturalnego, do którego zalicza się Państwowe Szkoły Akademickie¹⁶⁵. Problemy stosunków służbowych w tym zakresie zarysować dalej można w odniesieniu zatem do wyodrębnionych dwóch grup stanowisk, tj. w samorządzie terytorialnym i personalnym.

2.3.3.1. SAMORZĄD TERYTORIALNY

Na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego występował podział na organy uchwalające i wykonawcze, a ustawa scaleniowa¹⁶⁶ wprowadzała samorząd terytorialny w gminach miejskich i wiejskich oraz w powiatach; gminy zbiorowe¹⁶⁷ składały się z gromad i osad¹⁶⁸. Przywołując za M. Kallasem, w samorządzie gromadzkim organem uchwałodawczym była rada lub zebranie gromadzkie, zaś organem wykonawczym sołtys. W gminie wiejskiej organem uchwałodawczym była rada gminy wyłaniana w wyborach pośrednich w jawnym głosowaniu, a organem wykonawczym zarząd gminy, w skład którego wchodził wójt z ławnikami. W gminach miejskich w powszechnych wyborach powoływano rady miejskie, a z ich wyboru pochodził zarząd miasta, w skład którego wchodził burmistrz i ławnicy. W miastach wydzielonych zarząd miasta stanowił prezydent z ławnikami. W powiatach¹⁶⁹ zamiast sejmików w wyborach pośrednich w drodze jawnego głosowania wyłaniano rady powiatowe, które jako organy uchwałodawcze wybierały wydziały powiatowe, będące organami wykonawczymi samorządu powiatowego, na czele którego stał starosta¹⁷⁰. Starosta mianowany był przez Ministra Spraw Wewnętrznych, co powodowało, iż był on związany z administracją rządową (podlegał wojewodzie), a jednocześnie był członkiem kolegialnego organu samorządowego¹⁷¹. Jako zaś przedsta-

¹⁶⁴ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 507.

¹⁶⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 67.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego; Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

¹⁶⁷ Od Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

¹⁶⁸ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 339.

¹⁶⁹ Od Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

¹⁷⁰ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 338.

¹⁷¹ R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Opracowania tematyczne – 638, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, grudzień 2015, s. 14.

wiciel rządu był szefem administracji ogólnej, jak i działów z nią zespolonych, a swoje zadania wypełniał przy pomocy starostwa oraz podległych mu władz. W województwach poznańskim i pomorskim sejmiki (rady) powiatowe i rady miejskie (miast wydzielonych) wyłaniały skład sejmiku wojewódzkiego, będącego organem uchwałodawczym, natomiast organem wykonawczym był wydział wojewódzki, na czele którego stał starosta krajowy¹⁷². W pozostałych zaś województwach istniały jedynie Rady Wojewódzkie i Wydziały Wojewódzkie¹⁷³. Warszawa, jako stolica, otrzymała swoisty odrębny status, tj. stanowiła jednocześnie jednostkę samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Jak zauważa M. Jaroszyński, „godność członków” rad gminnych i sejmików powiatowych była całkowicie honorowa¹⁷⁴, zaś wynagrodzenie wójta było płatne w wysokości ustalonej przez zebranie gminne (budżet roczny) zatwierdzone przez wydział powiatowy¹⁷⁵, natomiast wszyscy członkowie magistratu (organ wykonawczy samorządu miejskiego) byli płatni według norm ustalonych przez Radę Miejską. Zebranie wiejskie zatwierdzało wynagrodzenie sołtysa, które stanowiło element budżetu gminy¹⁷⁶. Jednocześnie, przywołany autor wskazuje, że oprócz wójta i sołtysa w gminach wiejskich zatrudniano „funkcjonariuszy płatnych, powołanych drogą nominacji przez radę gminną”. Wśród tych stanowisk naczelne miejsce zajmował „pisarz”, „pomocnicy pisarza” oraz „ogłędacz zwierząt gospodarskich”, który z mocy prawa był stanowiskiem obligatoryjnym w każdej gminie¹⁷⁷. Ich uposażenia regulowano w taki sposób, że „Wydziały Powiatowe zaliczały poszczególne etaty pisarzy i ich pomocników do pewnych stopni służbowych, analogicznie do stopni urzędników państwowych”¹⁷⁸.

2.3.3.2. SAMORZĄD PERSONALNY

Odpowiednie akty prawne regulowały także problematykę władz oraz aparatu wykonawczego w samorządach personalnych. Dobrą tego ilustracją¹⁷⁹ jest Rozporządzenie

¹⁷² Na podstawie utrzymanych przepisów pruskich.

¹⁷³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 339.

¹⁷⁴ M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923, s. 22.

¹⁷⁵ Dopuszczane było oddanie przez gminy i gromady wójtom i sołtysom w użytkowanie grunty na czas kadencji.

¹⁷⁶ M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, Warszawa 1923, s. 22.

¹⁷⁷ Tamże.

¹⁷⁸ Tamże.

¹⁷⁹ Analogiczne rozwiązania dotyczyły innych Izb, tj. Rolniczej (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych; Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 385) i Izby Rzemieślniczej (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku; Dz.U. 1933 Nr 85, poz. 638).

o izbach przemysłowo-handlowych¹⁸⁰, w świetle którego Izba była instytucją samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną. W skład izby wchodził więc radcowie z wyboru i radcowie mianowani przez Ministra Przemysłu i Handlu oraz mogli wchodzić radcowie kooptowani. Nie mogły być mianowane osoby będące na służbie państwowej, z wyjątkiem profesorów i nauczycieli zakładów naukowych oraz kierowników przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z art. 28 tego rozporządzenia prace przygotowawcze i wykonawcze, wynikające z zakresu działania izby, prowadziło biuro izby. Składało się ono z płatnych i zasadniczo stałych pracowników z dyrektorem na czele. Dyrektora izby mianował spoza grona jej członków na wniosek prezydium (zarządu) izby Minister Przemysłu i Handlu. W tym samym trybie następowało jego zwolnienie. Dyrektor izby podlegał bezpośrednio prezesowi izby oraz kierował sprawami biura, za którego działalność był odpowiedzialny przed tym właśnie prezesem. Ponadto brał udział we wszelkich, odbywających się w łonie izby, zebraniach i posiedzeniach, na których z upoważnienia prezesa referował sprawy oraz wypowiadał opinię z własnej inicjatywy lub na wezwanie. Na wniosek dyrektora izby prezes izby powoływał pozostały personel biura.

Izba uchwałała na plenarnym zebraniu statut służbowy i statut emerytalny pracowników biura izby. Statuty te podlegały zatwierdzeniu przez Ministra Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej. W ich treści ustalane były warunki powoływania i zwalniania pracowników, zasady ich odpowiedzialności oraz obowiązki i prawa. Statut emerytalny nie mógł odbiegać od obowiązujących przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych co do zasad dotyczących długości okresu wyczekiwania, wysokości wymiaru zasadniczego, norm jego wzrostu, pełnego wymiaru zaopatrzenia emerytalnego, sposobu zaliczenia państwowej służby cywilnej i wojskowej oraz czasu studiów wyższych. Do wysługi emerytalnej miał być zaliczony czas faktycznej służby w izbach oraz okresy zatrudnienia, za które zostały przekazane składki ubezpieczeniowe w myśl Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych¹⁸¹. Jeżeli pracownik nabył szczególniejsze kwalifikacje w okresie poprzedniej pracy w innych instytucjach lub pracy zawodowej, mógł mu być czas ten również zaliczony w całości lub części do wysługi emerytalnej; wymagało to jednak zatwierdzenia przez Ministra Przemysłu i Handlu¹⁸².

¹⁸⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych; Dz.U. 1936 Nr 45, poz. 335.

¹⁸¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych; Dz.U. R. P. Nr 106, poz. 911.

¹⁸² Podobnie w Izbie Rolniczej i Rzemieślniczej. Natomiast inne izby z samorządu personalnego stosowały w tym zakresie stosunki pracownicze; zob. np. Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury; Dz.U. 1938 Nr 33, poz. 289.

2.3.3.3. PROJEKTOWANE ZMIANY STATUSU PRAWNEGO KADR SAMORZĄDU OKRESU MIĘDZYWOJNIA

Problematyka kadr samorządu w kontekście prawidłowego typu stosunku prawnego tych kadr była obecna w nauce prawa okresu międzywojnia, czego przykładem jest dorobek piśmienniczy S. Kasznicy, który wypowiadał się na temat statusu kadr kierowniczych samorządu zarówno terytorialnego, jak i urzędniczego. Twierdził, że „dla personelu władz samorządowych pełnienie w nich funkcji urzędowych nie jest zawodem życiowym, ale zajęciem ubocznym, jest służbą obywatelską honorową lub też częściowo tylko wynagradzaną”¹⁸³. Lokował zatem to zagadnienie (tj. dotyczące kadr kierowniczych) po niekąd w opozycji do statusu kadr administracji rządowej. Jednocześnie, z uwagi na taki charakter tej części służby samorządowej, autor ten uzasadniał konieczność zorganizowania przy tych osobach biur, mających „personel liczniejszy, niż biura ministerialne”¹⁸⁴. To oni stanowili *de facto* kategorię urzędników samorządowych, zwanych w związkach terytorialnych „urzędnikami komunalnymi”¹⁸⁵. Status prawny tej grupy urzędniczej był wprost wzorowany na stosunkach służbowych urzędników państwowej służby cywilnej, z tą zasadniczą jednak różnicą, że ich służbodawcą nie było państwo, lecz właśnie dany związek terytorialny.

Trzeba jednak odnotować, że ustawodawca międzywojenny nie zdążył objąć reżimem Ustawy o państwowej służbie cywilnej stosunku służbowego funkcjonariuszy samorządowych¹⁸⁶, choć jak zauważa się w piśmiennictwie model ten preferowano również w rządowym projekcie ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym¹⁸⁷, rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonariuszów w samorządzie terytorialnym¹⁸⁸ oraz poselskim projekcie ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorialnym¹⁸⁹. Stąd, jak trafnie się zauważa w odniesieniu do prawodawstwa międzywojennego „cechą wspólną ogółu funkcjonariuszy państwowych było [...] poddanie ich reżimowi prawa publicznego, a nie prywatnego

¹⁸³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 68.

¹⁸⁴ Tamże, s. 69.

¹⁸⁵ Tamże.

¹⁸⁶ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 141–142; zob. też: S. Podwiński, *Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1934, Nr 7, s. 205 i n.; W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym*, Poznań 1961, s. 102.

¹⁸⁷ Druk Sejmowy Nr 49, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

¹⁸⁸ Druk Sejmowy Nr 50, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

¹⁸⁹ Druk Sejmowy Nr 98, kadencja V, sesja zwyczajna 1938/39.

prawa pracy¹⁹⁰. Funkcjonariusze samorządowi podlegali zatem przepisom byłych państw zaborczych (tylko w pewnym zakresie ustawodawstwu krajowemu), a prace nad ujednoliceniem ich statusu rozpoczęto w 1939 roku¹⁹¹.

Stan prawny statusu funkcjonariuszy i pracowników samorządowych, w tym w szczególności urzędników komunalnych, już w okresie międzywojennym mocno krytykowano¹⁹². W tej grupie jednostek samorządu terytorialnego, które wcześniej stanowiły obszar zaboru pruskiego, publicznoprawny stosunek funkcjonariuszy samorządowych nie budził wątpliwości. W pozostałych jednostkach „praktyka administracyjna i judykatura stały na stanowisku kontraktu cywilnego i to w stosunku do wszystkich pracowników komunalnych”¹⁹³. Stąd szczególnej uwagi wymaga ówczesny postulat M. Jaroszyńskiego, który podnosił „pilną konieczność państwową” wydania „ustawy o stosunkach prawnych pracowników komunalnych”, na mocy której stosunek publicznoprawny zostałby rozciągnięty na urzędników samorządowych. Co więcej, jego zdaniem reżim ten powinien być stosowany kompleksowo. Objąć powinien zatem zawodowych członków organów wykonawczych samorządu oraz innych pracowników zawodowych samorządu (którzy funkcje administracji zwierzchniej pełnią samodzielnie lub pomocniczo), ewentualnie nawet personel kierowniczy komunalnych zakładów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej¹⁹⁴. Nie inaczej prezentowała się ocena statusu prawnego kadr samorządu personalnego. Zauważalna niekonsekwencja stosowanych reżimów prawnych dotyczyła nie tylko tego, że w jednych typach izb stosowano stosunek służbowy jako formę nawiązania relacji prawnej z ich pracownikami (tu izby: Przemysłowo-Handlowa, Rolnicza, Rzemieślnicza), a w innych stosunek zobowiązaniowy (pozostałe izby). Niekonsekwencja ta wyrażała się jednak także w tym, że przepisy ustanawiające reżim publicznoprawny wprowadzały jednocześnie delegację do uregulowania w odpowiednich statutach kwestie szczegółowe statusu służbowego funkcjonariuszy poszczególnych izb. Niosło to ze sobą oczywisty problem niejednorodności modelu stosunku służbowego w tych podmiotach.

2.3.4. FUNKCYJNE STOSUNKI USTROJOWOPRAWNE

Jeszcze w epoce międzywojnia, w ramach prac rządowej Komisji dla usprawnienia administracji publicznej, M. Jaroszyński wskazywał na konieczność odnotowania szcze-

¹⁹⁰ J. Stelina, *Stosunek służbowy w ustawie o państwowej służbie cywilnej* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 65.

¹⁹¹ J.S. Langrod, *Służba państwowa (Przepisy pragmatyczne i uposażeniowe)*..., s. 789 i n.; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*..., s. 173–174.

¹⁹² M. Jaroszyński, *Problemy personalne*..., s. 60.

¹⁹³ Tamże, s. 61.

¹⁹⁴ Tamże.

gólnego usytuowania w gronie stosunków służbowych (tj. w grupie stanowisk *stricto* urzędniczych) podgrupy „urzędnicy polityczni i kierowniczy”¹⁹⁵. Pogląd ten uzasadniał pewną obiektywną ich specyfiką, powodującą swoistą praktyczną odrębność tej kategorii urzędników. Zwracał on jednak uwagę nie na różnice w kwalifikacji prawnej relacji łączącej te osoby z państwem, nie odnotowywał wątpliwości co do publicznoprawnego charakteru tej relacji, lecz wskazywał na odmienny „tryb” ich praktycznej służby. Wskazywał bowiem, że „tryb” ten nie mieści się w fundamentach działania klasycznych funkcjonariuszy, czyli działania opartego o zawodowe przygotowanie do pełnienia służby oraz stałość i dożywotność stosunku służbowego¹⁹⁶. Atrybuty te z oczywistych względów nie mogły dotyczyć urzędników politycznych, gdyż, jak zauważał Jaroszyński, „pewne funkcje i stanowiska – powiedzmy wyraźnie, choć nieliczne, to przecież stanowiska w organizacji najważniejsze, bo związane najściślej z wykonywaniem *imperium* – z natury rzeczy kłócą się z temi właśnie głównymi cechami”¹⁹⁷. W podgrupie tej wymienił ministrów, politycznych podsekretarzy stanu, wojewodów i w pewnym zakresie starostów.

Rozporządzenie o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych¹⁹⁸ nie pozostawiało wątpliwości, że reżim państwowej służby cywilnej obejmował podsekretarzy stanu w ministerstwach, prezesów urzędów i instytucji przy Prezesie Rady Ministrów (w tym Prezesa Prokuratury Generalnej RP czy Naczelnika Sekretariatu Prawniczego Najwyższego Trybunału Administracyjnego), Szefa Kancelarii Cywilnej Prezydenta RP, Dyrektora Biura Sejmu i Senatu, ambasadorów, posłów nadzwyczajnych, a także wojewodę i komendanta głównego policji. W dyskusji o delimitacji zakresu stosowania stosunku służbowego wykaz ten dopełniał przywołany już art. 2 Ustawy o państwowej służbie cywilnej, mocą którego ministrowie i konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy władz naczelných także poddani byli co do zasady temu reżimowi.

2.3.4.1. STANOWISKA KIEROWNICZE W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W ŚWIELE USTAWY O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ

Kwestię zakresu tej przynależności „ministrów i konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników władz naczelných” do służby cywilnej przesądził ustawodawca, wskazując *expressis verbis*, że podlegają oni postanowieniom tej pragmatyki „o ile ustawa konstytu-

¹⁹⁵ M. Jaroszyński, *Problemy personalne...*, s. 63.

¹⁹⁶ Tamże.

¹⁹⁷ Tamże.

¹⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych; Dz.U. Nr 64, poz. 631.

cyjna lub ustawy specjalne nie zawierają przepisów odmiennych”¹⁹⁹. Ówcześni komentatorzy tych przepisów wskazywali, że przez użyte pojęcie: „konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy władz naczelných” należy rozumieć „kierowników ministerstw, o których mowa w art. 62 Konstytucji, oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”²⁰⁰. Konstytucja marcowa dookreślała w przywołanym przepisie, że możliwe jest także sprawowanie urzędu ministra przez tymczasowego kierownika ministerstwa. J. Kopczyński, powtarzając tę kwalifikację, wskazał, że odmienności w statusie tej podgrupy odnoszą się do takich kwestii jak brak wymogu odpowiedniego poziomu wykształcenia, brak odpowiedzialności służbowej czy brak urlopów urzędniczych²⁰¹. Co oczywiste, jak zauważyli I. Kaflński i A. Nitribitt, nie mogły być do nich stosowane przepisy o rozwiązaniu stosunku służbowego przez przeniesienie w stan nieczynny oraz wspomniane zasady ponoszenia odpowiedzialności służbowej²⁰². Ponadto częściowo zaadresowane do tej grupy stanowisk były także ogólne przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych²⁰³.

2.3.4.2. STANOWISKA KIEROWNICZE W ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W ŚWIELE USTAW KONSTYTUCYJNYCH

Zasadnicze kwestie dotyczące statusu służbowego (czy ustrojowego) stanowisk kierowniczych określała przede wszystkim konstytucja. Pierwsza z obowiązujących w przyjętym czasie ustawa zasadnicza, tj. Konstytucja z 17 marca 1921 r.²⁰⁴ przyznawała Prezydentowi RP prerogatywy do mianowania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek prawo mianowania i odwoływania ministrów, zaś na wniosek Rady Ministrów prawo obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych, które były zastrzeżone w ustawach. Mianował on także sędziów. Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musiał podlegać mini-

¹⁹⁹ Art. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

²⁰⁰ I. Kaflński i A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1931, s. 3.

²⁰¹ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej...*, s. 10–11.

²⁰² I. Kaflński i A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1931, s. 4.

²⁰³ Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych wraz z Rozporządzeniem o prawie wyboru zaopatrzenia emerytalnego z dnia 9 czerwca 1934 r.; Dz.U. R.P. Nr 51, poz. 474, Kraków 1934, s. 4.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267, stwierdzała: „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy”.

strowi, który za jego działania odpowiadał przed Sejmem. Nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta kontrasygnował Prezes Rady Ministrów, który także był za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem. Samego Prezydenta wybierały na siedmioletnią kadencję Sejm i Senat, tworzące razem Zgromadzenie Narodowe (bezwzględną większością głosów). Uposażenie Prezydenta regulowały przepisy osobnej ustawy.

Kolejna konstytucja, tzw. kwietniowa²⁰⁵, wzmacniając zasadniczo pozycję ustrojową Prezydenta RP²⁰⁶, dookreśliła jego kadrowe prerogatywy, wskazując, że mianuje on „według swego uznania Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje Ministrów”. Do jego innych osobistych prerogatyw należało wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta RP i wyznaczanie na czas wojny jego następcy; mianowanie i odwoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów (piastujących mandat z wyboru Prezydenta) oraz mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej²⁰⁷. Warto tu odnotować, że w związku z postanowieniami art. 72 Konstytucji, ówczesny prawodawca nie miał wątpliwości, że „administracja państwowa jest służbą publiczną”. Administrację tę stanowiła administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy, co w ocenie nauki spowodowało znaczne ograniczenie samodzielności organów samorządu terytorialnego²⁰⁸.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości powołano jeszcze „władze dzielnicowe”, o szerokich kompetencjach ustawodawczych i administracyjnych, tj. Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej, Generalnego Delegata Rządu w byłej Galicji oraz Komisarza Ziem Wschodnich²⁰⁹. Proces unifikacji, po Konstytucji marcowej, znalazł odzwierciedlenie w likwidacji tych władz prowincjonalnych oraz skupieniu władzy na poziomie centralnym w postaci Rady Ministrów. Tak jak to już przywołano, Prezesa Rady Ministrów mianował Prezydent, który także powoływał i odwoływał ministrów²¹⁰, zaś ministrów zastępowali podsekretarze stanu.

²⁰⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.; Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

²⁰⁶ Art. 3 „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej. W Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa. Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy oraz Kontrola Państwowa”.

²⁰⁷ Art. 12 Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

²⁰⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 159.

²⁰⁹ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 76.

²¹⁰ W 1928 r. działało 13 ministerstw: Spraw Wewnętrznych, Zagranicznych, Wojskowych, Sprawiedliwości, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Robót Publicznych, Komunikacji, Poczty i Telegrafów, Pracy i Opieki Społecznej.

2.3.4.3. WOJEWODA I ADMINISTRACJA TERENOWA W WOJEWÓDZTWIE

Na czele każdego województwa stał wojewoda, którego mianował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów²¹¹. Był on przedstawicielem rządu centralnego w województwie, z którego ramienia sprawował państwową administrację ogólną. W świetle pierwszych przepisów dotyczących organizacji władz państwowych funkcjonariuszy urzędu wojewódzkiego oraz urzędów podległych wojewodzie mianował wojewoda (w przypadku urzędników o kategorii płacowej do VII poziomu) albo właściwy minister (powyżej kategorii VII). Funkcjonariusze ci musieli odpowiadać wymogom ustalonym w Tymczasowych Przepisach Służbowych reskryptem Rady Regencyjnej z dn. 11 czerwca 1918 r. a także musieli wykazać się specjalnymi kwalifikacjami, wymaganymi dla danej gałęzi służby. Urzędnicy referendarscy (tj. samodzielni referenci i ich pomocnicy) – co do zasady – musieli wykazywać się pełnym wykształceniem akademickim, stwierdzonym odpowiednim egzaminem²¹².

Przenoszenie funkcjonariuszy z jednego województwa do drugiego oraz stabilizacja wszystkich mianowanych przez władze centralne funkcjonariuszy zastrzeżona była dla właściwych Ministrów. Funkcjonariuszom mianowanym przez wojewodę, to on wyznaczał miejsce służbowe, przenosił ich w miarę potrzeby, uwzględniając przeznaczony na ten cel kredyt oraz uwalniał ze służby na własne żądanie, względnie w wypadkach przewidzianych w przepisach. Wojewoda wykonywał także nad wszystkimi funkcjonariuszami podległych mu władz i urzędów władzę dyscyplinarną.

Zgodnie z kolejnym Rozporządzeniem o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²¹³ funkcjonariusze w urzędzie wojewódzkim oraz władzach i urzędach państwowych podległych wojewodzie znajdowali się na etacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, z wyjątkiem funkcjonariuszy tzw. fachowych, pozostających na etatach innych ministerstw, a przydzielonych do załatwienia spraw wymagających zawodowej wiedzy fachowej²¹⁴.

²¹¹ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie...*, s. 99.

²¹² W wyjątkowych wypadkach, z uwagi na szczególne zapotrzebowanie na urzędników, wojewoda mógł przedstawić właściwemu Ministrowi wniosek o udzielenie kandydatowi „dyspensy od wymaganego stopnia wykształcenia”.

²¹³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej; Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86.

²¹⁴ Art. 33 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej; Dz.U. 1928 Nr 11, poz. 86.

2.4. UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując tę część rozważań, można sformułować pogląd, że międzywojenny prawodawca problematykę prawa stosunku służbowego zogniskował wokół instytucji „stosunku służbowego *sensu stricto*”. O ile jest to ujęcie merytoryczne tego zagadnienia, o tyle jego formalnym ujęciem byłoby stwierdzenie, że zogniskowanie to nastąpiło w treści oraz w odniesieniu do Ustawy o państwowej służbie cywilnej przynależnej prawu administracyjnemu i prawu publicznemu. Należy przez to rozumieć użyty w tytule tego rozdziału zwrot o monocentrycznym zintegrowaniu prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym. To właśnie czysty, publicznoprawny stosunek służbowy, a nie odrębne instytucje pochodzące z innych gałęzi prawa stanowiły faktyczną więź funkcjonariusza z państwem. Odniesienie tej problematyki do kryterium przedmiotowego (tj. stosunku służbowego), a nie podmiotowego (kategorii kadr państwa²¹⁵) pozwoliło na objęcie tym reżimem prawnym szerokiego, otwartego katalogu stanowisk, bo chociażby sama pragmatyka z 1922 r. odnosiła się do statusu prawnego stanowisk w Prezydium Rady Ministrów, Kancelarii Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, Sekretariatu Sądu Najwyższego czy Kancelarii Sejmu i Senatu²¹⁶.

Jednocześnie ten akt prawny stanowił punkt odniesienia do innych, wyodrębnionych przy użyciu kryterium merytorycznej specjalizacji, segmentów służby publicznej. W zależności od charakteru zadań publicznych wykonywanych przez dany segment ustawodawca w treść poszczególnych ustaw wprowadzał adekwatne, tj. większe (służba: wojskowa, policyjna, więzienna, celna) lub mniejsze (służba cywilna, szkolnictwo, wymiar sprawiedliwości, przedsiębiorstwa państwowe) ograniczenia praw i swobód funkcjonariuszy objętych tymi przepisami, a także dostosowywał katalog ich zadań i stosownych rekompensat w postaci uprawnień. Niemniej jednak, pomimo takiego dostosowywania, nadrzędna pozostawała myśl (artykułowana wprost w treści większości tych ustaw szczególnych), że wszystkie te podkategorie oparte są na stosunku służbowym, który bezsprzecznie ma charakter publicznoprawny i przynależy do prawa publicznego.

Jednak zarysowany model prawa stosunku służbowego okresu międzywojennego nie tylko opierał się na założeniach teoretycznoprawnych, lecz także czerpał z nurtów filozoficznych. W aspekcie filozoficznym, sięgając do myśli O. Mayera, wprowadzono do krajowego porządku prawnego to, co autor ten nazwał „pierwiastkiem osobistego oddania się, poświęcenia”. To właśnie ten element, a nie rodzaj pełnionych funkcji czy wykonywanych zadań, stanowił kryterium zakwalifikowania statusu prawnego poszczególnych osób do

²¹⁵ Jak to ma miejsce chociażby w świetle współczesnych pragmatyk służby cywilnej po 1996 roku.

²¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urządach państwowych; Dz.U. Nr 64, poz. 631.

normatywnej koncepcji służby publicznej. Istnienie pierwiastka, o którym mówił Mayer, wymaga dogłębnego zastanowienia – co jest jego istotą i gdzie jest jego źródło? Jestem przekonany, że decyzja konkretnego człowieka o wejściu w taką relację „poświęcenia”, czyli *de facto* świadoma zgoda na oddanie części swoich przyrodzonych praw wynika z imperatywu działania²¹⁷. Prawo pozytywne dookreśla oczywiście elementy specjalnego „reżimu” tak pojmowanego stosunku służbowego, jednak jego moralny charakter nieuchronnie sytuuje to zagadnienie w kategorii apriorycznych koncepcji dotyczących natury ludzkiej i natury społeczności, zakotwiczonych przez to w prawie naturalnym. Zgodnie z utartą myślą filozoficzną w drodze operacji logicznych da się z tych koncepcji wyprowadzić sady powinnościowe²¹⁸, które w rozważaniach o służbie publicznej przyjmują normatywną postać prawa stosunku służbowego. Nadrzędną zasadą – imperatywem działania – w tym kontekście jest podporządkowanie się funkcjonariusza apriorycznemu prawu moralnemu²¹⁹, które ma tu postać „osobistego oddania się, poświęcenia”.

W tej perspektywie za L. Petrażyckim trzeba przywołać, że tradycyjnie przyjmuje się, że normy moralne, które stanowią treść etyki (tutaj: etyki służby publicznej) „mają szczególny charakter mistyczno-autorytatywny, jak gdyby miały tajemnicze źródło i wyższy autorytet”²²⁰. Przywołany autor przedstawia tę problematykę jednak inaczej. Stwierdza wprawdzie, że „psychika prawna jest psychiką roszczeniową, moralna – psychiką bezroszczeniową”²²¹, z czego wnioskuje, że istnieją zatem też dwie kategorie imperatywów, norm, zasad etycznych; istotą i funkcją pierwszych jest „autorytatywne określenie obowiązkowego postępowania”, a drugich jest to, że „z jednej strony zobowiązują one do pewnego postępowania, z drugiej zaś przydzielają one to, czego się wymaga od zobowiązanego, komuś innemu, jako jemu należne”²²². Wynika z tego kluczowa, także w rozważaniach o właściwej (tj. motywującej do będącego w zgodzie z interesem publicznym, a nie interesem indywidualnym, myślenia i działania) konstrukcji normatywnej relacji jednostki z państwem w obszarze służby publicznej teza, że „zarówno w dziedzinie imperatywnych, jako też imperatywno-atrybutywnych zjawisk etycznych działa motywacja, polegająca na emocjonalnym pobudzeniu do wykonywania tego, co występuje jako

²¹⁷ I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu* przywołane za W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2001, s. 178.

²¹⁸ D. Hume, *Traktat o naturze ludzkiej*, Warszawa 1963, t. I, s. 9 i n.; zob. też: M. Kolczyńska, *Geneza i współczesny kształt rozwiązania problemu 'powinien' – 'jest' w filozofii i naukach prawnych*, Młody Jurysta 2019, Nr 4, s. 38 i n.

²¹⁹ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 2, s. 178.

²²⁰ L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, oprac. A. Kojder, Warszawa 1985, s. 93 i n.; W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 3, s. 363.

²²¹ L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002, s. 45.

²²² Tamże.

przedmiot naszego obowiązku”²²³. Te „zjawiska etyczne imperatywno-atrybutywne, dla których obraliśmy jako termin wyraz »prawo« oraz zjawiska etyczne czysto imperatywne, dla których obraliśmy jako termin wyraz »moralność«”²²⁴, stanowią według Petrażyckiego „dwa różne gatunki jednego rodzaju zjawisk psychicznych (jednego rodzaju kombinacji wyobrażeń i pewnych emocji)”²²⁵. Dlatego dla osoby pozostającej w reżimie prawa stosunku służbowego elementarne znaczenie dla praktycznego, codziennego funkcjonowania będzie mieć taki status prawny, który osadzony będzie w tej gałęzi prawa, której priorytetem jest „emocjonalne pobudzanie” do wykonywania interesu publicznego, a nie interesu osobistego, indywidualnego. Bez wątpienia taką funkcję ma prawo administracyjne (jako prawo publiczne).

Natomiast w aspekcie teoretycznoprawnym zarówno ówczesny prawodawca, jak i doktryna prawnicza nie mieli wątpliwości o publicznoprawnym charakterze „służby publicznej” zogniskowanej wokół koncepcji „stosunku służbowego” w znaczeniu ścisłym. Przegląd dzisiejszego piśmiennictwa w tym zakresie pozwala na stwierdzenie, że pogląd ten nie budzi wątpliwości i jest powszechnie uznany. W piśmiennictwie umyka jednak zwykle właściwa perspektywa; po pierwsze na „istotę” regulacji *lex fundamentalis*, jaką była pragmatyka o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.; po drugie na *voluntas legis* faktycznego skonsolidowania problematyki prawa służby publicznej w modelu monocentrycznym, tj. w prawie administracyjnym. Jak wynika z przeprowadzonych w tym rozdziale badań, istotą regulacji przywołanej pragmatyki nie było ujęcie problematyki służby cywilnej w aspekcie podmiotowym (jak to ma miejsce we współczesnych pragmatykach), lecz przede wszystkim w aspekcie przedmiotowym, poprzez normatywne skonstruowanie instytucji „stosunku służbowego” (jako instytucji prawa administracyjnego). Takie ujęcie tego zagadnienia pozwoliło na wyodrębnienie w systemie prawa pozytywnego, opartej na kantowsko-mayerowskich rozważaniach, koncepcji uniwersalnego stosunku służbowego. Umożliwiło to jego konsekwentne i szerokie stosowanie ponad monteskiuszowskim trójpodziałem władz oraz w skoncentrowanym w jednej gałęzi prawa modelu. Jak pokazały przeprowadzone badania, ustawodawca był zdolny do monocentrycznego zintegrowania prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym w obszarze stosunków służbowych służb zmilitaryzowanych oraz ustrojowoprawnych, a także w stosunkach służb niezmilitaryzowanych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i szkolnictwa państwowego. Poza tymi wymienionymi dwoma obszarami ustawodawca nie zachował konsekwencji stosowania reżimu stosunku służbowego w przedsiębiorstwach państwowych, zakładach publicznych, monopolach i bankach państwowych. Analogicznie sytuacja wyglądała

²²³ L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 1924, s. 57.

²²⁴ L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, Warszawa 1959, t. I, s. 192.

²²⁵ L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności...*, s. 131.

w obszarze samorządu, gdzie o ile samorząd terytorialny objęty był *de facto* tym reżimem, o tyle w samorządzie personalnym konsekwencji brakło.

Pytaniem, które naturalnie nasuwa się w tej części rozważań jest też kwestia momentu w historii państwa i prawa polskiego, w którym prawodawca był zdolny i skłonny wprowadzić model monocentrycznego zintegrowania prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym. Czas, w którym to nastąpiło, czyli moment jednego z największych kryzysów państwowości polskiej, który wynikał w szczególności z porozbiorowych i okołowojskich uwarunkowań, wpisuje się w teorię P. Turchina cykli dezintegracji i integracji politycznej struktur społeczeństw²²⁶ oraz w teorię cyklu legislacji kryzysowej²²⁷. Wydaje się zatem, że okresy dezintegracji tych struktur stanowią moment praktycznej weryfikacji przyjętych modeli służby publicznej. W takich właśnie warunkach modele zobowiązaniowe (tj. oparte na ogólnej koncepcji stosunku pracy), pozbawione apriorycznego „pierwiastka poświęcenia” i jednostronnych mechanizmów władczych znanych z prawa administracyjnego, po prostu nie działają w praktyce. To z natury ludzkiej i natury społeczeństwa wynika imperatyw działania, który w okresach dezintegracji wymaga odpowiedniego, normatywnego zabezpieczenia. W warunkach integracji politycznej struktur społecznych nie ma takiego determinantu, stąd modele zobowiązaniowe są wystarczające.

²²⁶ P. Turchin, *Czasy ostateczne. Elity, kontrola i ścieżka dezintegracji politycznej*, Warszawa 2024, s. 8.

²²⁷ F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 2009, s. 320 i n.

3. STADIUM DRUGIE: DEKOMPOZYCJA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W SYSTEMIE PRAWA W WYNIKU UKONSTYTUOWANIA PODKATEGORII PRACOWNICZYCH STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH

3.1. UWAGI OGÓLNE

Czas drugiej wojny światowej odznaczył się w prawie stosunku służbowego nowelizacją Ustawy o państwowej służbie cywilnej w formie ekstraordynaryjnych przepisów dostosowawczych do sytuacji faktycznej państwa polskiego. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z października 1939 r. spowodował udzielenie bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym, sędziom, prokuratorom, urzędnikom i pracownikom samorządu terytorialnego i gospodarczego, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych i wszelkich instytucji publicznych, którzy w związku z wojną opuścili obszar państwa¹. Dekret z listopada 1939 r. wstrzymał wypłaty uposażenia urzędnikom i niższym funkcjonariuszom państwowym przeniesionym w stan nieczynny lub zwolnionym ze służby bez praw emerytalnych². Rok później, także dekretem Prezydenta, nastąpiło – będące precedensem – tymczasowe zawieszenie przepisów tej pragmatyki w zakresie stosowania w czasie wojny ustawowych przesłanek zwolnienia ze służby urzędników i funkcjonariuszy niższych³.

Po okresie międzywojennym w obszarze prawa stosunku służbowego, nastąpiło jednak coś, co T. Kuczyński określił niezwykle trafnie jako: „stopniowa erozja zasad służby cywilnej jako służby publicznoprawnej, wyrażająca się we wprowadzaniu do

¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1939 r. o udzieleniu bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym, sędziom i prokuratorom oraz urzędnikom i pracownikom samorządu terytorialnego i gospodarczego, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych i wszelkich instytucji publicznych, którzy w związku z wojną opuścili obszar państwa; Dz.U. 1939 Nr 100, poz. 1001.

² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o wstrzymaniu wypłat uposażenia urzędnikom i niższym funkcjonariuszom państwowym przeniesionym w stan nieczynny, lub zwolnionym ze służby bez praw emerytalnych, oraz o udzielaniu bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom niższym urzędów zagranicznych RP; Dz.U. 1939 Nr 101, poz. 1003.

³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1940 r. o tymczasowej zmianie przepisów Ustawy o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1940 Nr 11, poz. 29.

jednolitego, administracyjnoprawnego statusu zatrudnionych w niej osób, instytucji właściwych prawu pracy”. W doktrynie trend ten, oparty na marksowskiej koncepcji prawa, w świetle której prawo jest instytucją genetycznie, a także funkcjonalnie związaną z klasową strukturą społeczną⁴, utrwalił się pod aforyzmem: „od prawa urzędniczego, a więc prawa administracyjnego, prawa publicznego do prawa pracy”⁵. Pomimo deklarowanej intencji pełnego objęcia wszystkich tych dotychczasowych stosunków służbowych prawem zobowiązaniowym (prawem pracy), doktryna kwalifikowała je w piśmiennictwie jako „stosunki kompetencyjno-podległościowe o charakterze władczym usytuowane w wewnętrznej sferze działalności jednostki organizacyjnej aparatu państwa”⁶.

3.2. MODEL ZDEKOMPONOWANEGO PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO NA TLE FILOZOFII I TEORII PRAWA

Prawdziwego uzasadnienia ówczesnej zmiany podejścia prawodawcy do usytuowania w systemie prawa problematyki stosunków służbowych nie należy szukać w teorii i dogmatyce prawa, lecz w poglądach ideologicznych dominujących w tym czasie w państwach socjalistycznych. Kwestii tej trzeba poświęcić więcej miejsca, z tego względu że skutki zmiany tego paradygmatu nie tylko są odczuwalne w polskim prawodawstwie do dziś, ale wręcz stały się – świadomą lub nie – podstawą rozwoju dominującego dziś nurtu prywatnoprawnego w prawie stosunków służbowych. O takim, tj. ideologicznym źródle tej zmiany, mówi wprost J. Nowacki⁷, wyczerpująco przywołując właściwy w tym zakresie dorobek nauki radzieckiej z zakresu marksistowsko-leninowskiej teorii gospodarki i prawa⁸. Istotą tego poglądu była teza, że „radzieckiego prawa socjalistycznego na publiczne i prywatne dzielić nie można, gdyż podział ten ma charakter »przedsocjalistyczny«”⁹. Powyższą interpretację uzasadniano dwoma głównymi założeniami, po pierwsze tym, że podział dychotomiczny prawa jest pochodną prywatnej własności narzędzi oraz środków produkcji, która w państwie i prawie socjalistycznym nie istnieje; skoro zatem brak podstawy wyodrębnienia tego kryterium to brak i faktycznego podziału systemu pra-

⁴ S. Wronkowska, *Spory o sposób pojmowania prawa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 70.

⁵ W. Jaśkiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 56.

⁶ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji* [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 434.

⁷ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 39–44.

⁸ Tamże, s. 40 (w szczególności treść przypisu Nr 141).

⁹ G. Seidler, *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951, s. 61 i n.

wa¹⁰. Po drugie, w założeniu w państwie socjalistycznym nie mógłby istnieć antagonizm interesów jednostki (chronionych prawem prywatnym) i interesów ogółu (chronionych prawem publicznym), stąd bezprzedmiotowe byłoby wyodrębnianie w systemie prawa tej dychotomii¹¹. Paradoksalnie zatem, realizując w obszarze prawa stosunków służbowych ogólną koncepcję własności społecznej i socjalistycznego systemu gospodarczego oraz koncepcję zbieżności interesów indywidualnych i publicznych, *de facto* w miejsce dotychczas stosowanego prawa publicznego zastosowano przepisy prawa prywatnego (tj. prawa pracy), doprowadzając tym samym tę problematykę *ad absurdum*.

Filozoficznym podglebieniem przywołanej teorii „antagonizmów klasowych” był odnawiany oraz rozwinięty nurt nazywany dialektycznym materializmem lub marksizmem-leninizmem¹². Jego podstawowym założeniem było twierdzenie, że nie ma filozofii bezstronnej, w tym znaczeniu, że „czy kto chce, czy nie chce, myśl jego jest wyrazem klasy, do której należy [...] człowiek myśli tak jak to jest w jego interesie”¹³. W tym kontekście dla materializmu dialektycznego kluczowa była walka, tj. „zmaganie się przeciwieństw; wszystko we wszechświecie zмага się ze sobą, siły przyrody tak samo jak klasy społeczne”¹⁴. Twórcy tego nurtu zaprzeczali istnieniu absolutu, a tym samym ich filozofia była antymetafizyczna¹⁵. Jako filozofia łącząca się ściśle z praktyką polityczną, założenia te odnalazły odbicie w normatywnym ułożeniu relacji społecznych w obszarze wykonawców zadań państwa (zadań publicznych) poprzez likwidację klasy urzędniczej oraz elementów publicznoprawnych w tej części systemu prawa, która wyżej została nazwana stosunkami służbowymi służb niezmilitaryzowanych. Tutaj szukać również należy uzasadnienia odrzucenia kantowskiej koncepcji apriorycznego istnienia norm moralnych, które mogłyby być wyrażone w aksjologii prawa stosunku służbowego *sensu largo* i w przepisach tworzących etykę służby publicznej czy jej poszczególnych segmentów.

W warstwie naukowej w części obejmującej doktrynę prawa administracyjnego o uznaniu owych filozoficznych (ideologicznych) przesłanek powojennego odstąpienia od stosunku służbowego w administracji państwowej przesądza treść *opus magnum* ówczesnych administratywistów, tj. Systemu Prawa Administracyjnego. To właśnie tutaj W. Jaśkiewicz, prezentując stan wiedzy w obszarze prawa administracyjnego aktualny na lata 70. XX w., uzasadniając odejście od „pozycji funkcjonariuszy państwowych w Polsce burżuazyjnej” wskazywał wprost, że „aparatus państwowy, którego trzon stanowiła zawodowa biurokracja

¹⁰ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne...*, s. 42.

¹¹ Tamże, s. 43.

¹² W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2001, s. 254; J. Oniszcuk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 705.

¹³ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 2, s. 256.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

oraz zawodowy korpus wojskowy, był aparatem ucisku w coraz większym stopniu odizolowanym od społeczności ludzi pracy najemnej [...]”¹⁶. Stąd, zdaniem autora „w Polsce Ludowej [...] nie tworzą oni wyobcowanej ze świata pracy grupy, gdyż sami są częścią ludu pracującego, piastuna suwerennej władzy państwowej oraz podmiotu ogólnonarodowej własności”¹⁷. Co więcej, W. Jaśkiewicz bezpośrednio odnosi się do powodów objęcia urzędników (pracowników państwowych) w miejsce pragmatyk służbowych przepisami prawa pracy. Wskazuje on bowiem na to, że „konsekwencją ustrojowej zasady, iż pracownicy państwowi są częścią ludu pracującego, iż są »pracownikami szczególnego rodzaju broni«, jak się wypowiadał Lenin – jest objęcie ich przez socjalistyczne kodeksy pracy. W ustroju socjalistycznym bowiem stosunek pracy pracownika państwowego spełnia kryteria pracy umownie podporządkowanej, jego pozycja klasowa nie różni się w swej istocie od pozycji robotnika”¹⁸. Wobec tego nie pozostawia wątpliwości, co było faktycznym powodem przyjęcia przez ustawodawcę powojennego tego modelu stosunków prawnych. Były to determinanty, które nie wynikały przecież z merytorycznego obalenia międzywojennego publicznoprawnego modelu szeroko rozumianych stosunków służbowych¹⁹. Źródłem tak radykalnej zmiany były dominujące w prawodawstwie tego okresu czynniki ideologiczne. Konstatacja ta ma ogromne znaczenie, gdyż dokonany wówczas zwrot okazał się trwały nie tylko w okresie powojennym, ale przecież został recypowany przez – zapewne niepa-miętające już o pierwotnych, prawdziwych przesłankach tego zwrotu – prawodawstwo po okresie transformacji.

W warstwie normatywnej owe założenia znalazły odzwierciedlenie w pierwotnym niestosowaniu (tj. w pierwszych powojennych latach) przepisów międzywojennych, przyjmowaniu przepisów alternatywnych, wyłączających spod ich regulacji całe segmenty kadr administracji publicznej (np. pracownicy rad narodowych, czyli aparat terenowy²⁰), aż do formalnego uchylenia – wśród kilkudziesięciu innych aktów prawnych – kluczowej w tym zakresie Ustawy o państwowej służbie cywilnej postanowieniami Ustawy z 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy²¹.

¹⁶ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 380.

¹⁷ Tamże, s. 382.

¹⁸ Tamże, s. 385.

¹⁹ S. Zawadzki, *Leninowska krytyka biurokratycznego wypaczania w państwie socjalistycznym* [w:] J. Łętowski (red.), W. Sokolewicz (red.), *Państwo prawo obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 253 i n.

²⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych; Dz.U. Nr 25, poz. 164.

²¹ Art. 4 §1 pkt 2 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 142.

3.3. NORMATYWNE ZDEKOMPONOWANIE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE POZYTYWNYM

Odrzucenie publicznoprawnego charakteru przedwojennych stosunków służbowych było efektem w ogóle odrzucenia w okresie powojennym w prawie polskim dualistycznego podziału systemu prawa na publiczne i prywatne. Wprost stwierdzano, że „podział ten – w rozumieniu klasowym – przestał być adekwatny do systemu prawa socjalistycznego”²². Z takiej dezintegracji wynikła konkluzja o praktycznej konieczności przejściowej koegzystencji obu porządków prawnych (tj. jednoczesnego stosowania mianowania i umowy o pracę), a następnie całkowitego odstąpienia od rozwiązań publicznoprawnych. Kluczową ingerencję w porządek ustanowiony mocą Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. dokonano Dekretem Rady Ministrów z 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych²³. Waga tego aktu jest duża także dlatego, że to w tym momencie historii polskiego prawodawstwa rozpoczął się proces rozwidlenia koncepcji stosunków służbowych *sensu stricto* i *sensu largo*. To w art. 1 tego dekretu znalazło się pierwsze wyraźne rozróżnienie funkcjonariuszy państwowych (urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowej służby cywilnej, sędziowie, prokuratorzy, asesorowie, aplikanci sądowi, pracownicy przedsiębiorstw, zakładów i instytucji państwowych, których stosunek służbowy miał charakter publicznoprawny) od funkcjonariuszy (ewentualnie żołnierzy) służb zmilitaryzowanych (wojsko, służba bezpieczeństwa publicznego, rozumiana jako Milicja Obywatelska, Straż Więzienna, Straż Graniczna) oraz od kadr naukowych (profesorowie i pomocnicze siły naukowe w państwowych szkołach akademickich i nauczyciele).

Dokonanie owego rozróżnienia stanowiło etap wprowadzania pięciostopniowej koncepcji zmian ustroju prawa urzędniczego, której szczegółowe cele opisał W. Jaśkiewicz następująco: „(1) do zrównania sytuacji prawnej dwóch grup pracowników administracji: mianowanych i tzw. kontraktowych; (2) do ograniczenia zasięgu mianowania jako sposobu obsadzania stanowisk w administracji; (3) do ujednolicenia sytuacji prawnej pracowników administracji w państwowych jednostkach organizacyjnych; (4) do objęcia powszechnym prawem pracy ogółu pracowników, w tym pracowników administracji państwowej; (5) do zrównania sytuacji prawnej pracowników umysłowych i fizycznych”²⁴. Zmiana ta, choć

²² W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 387.

²³ Dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa z dnia 14 maja 1946 r. o *tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych*; Dz.U. Nr 22, poz. 139. Dekret ten fragmentarycznie powtarzał postanowienia Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o *tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych*; Dz.U. 1944 Nr 16, poz. 89.

²⁴ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 386.

bezpośrednio adresowana do tej części stosunków służbowych, które obejmowały w założeniach przywołanego autora „administrację publiczną”, wtórnie spowodowała także rozbić przedwojennej koncepcji jednolitego stosunku służbowego. Skoro bowiem wskazany fragment szeroko rozumianego prawa stosunków służbowych objęto nowymi zasadami, to tym samym zaburzono przecież ogólny model tych stosunków, zmieniając refleksowo charakter pozostawionej bez zmian części tego modelu; to znaczy z charakteru zasady ogólnej i generalnej na wyjątek, który teraz stanowił administracyjnoprawny stosunek służbowy w formacjach zmilitaryzowanych. Ponadto poza wskazaną administracją publiczną ustawodawca także nie zachował reżimu stosunku służbowego w przedsiębiorstwach państwowych, zakładach publicznych, monopolach i bankach państwowych. W obszarze samorządu zarówno typu personalnego, jak i terytorialnego, z uwagi na przyjętą w powojennym ustroju zasadę dekoncentracji a nie decentralizacji administracji państwowej²⁵, problematyka prawa stosunku służbowego była bezprzedmiotowa²⁶.

3.3.1. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO SŁUŻB NIEZMILITARYZOWANYCH (ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA)

Niewątpliwie wspomniany dekret z 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych naruszył zasadę ochrony stabilności stosunku służbowego kadr „administracji państwowej”. Zgodnie z jego art. 4 władza służbowa mogła według „swobodnego uznania” przyjąć ponownie (tj. po okresie wojny) do służby zgłaszającego się funkcjonariusza państwowego lub odmówić mu tego przyjęcia. W okresie przejściowym właściwa władza naczelna mogła bez zachowania warunków określonych w odpowiednich przepisach służbowych zmienić grupę uposażenia i stanowisko służbowe funkcjonariusza państwowego, przenieść go w stan spoczynku, a nawet zwolnić ze służby po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem przysługujących praw emerytalnych. Ten radykalny wyłom w fundamentach prawa stosunku służbowego, jak zauważa T. Górzyńska, nie był jednak formą „konwencjonalizacji” prawa urzędniczego²⁷, gdyż nie chodziło w tym procesie o wprowadzenie instytucji prawa pracy do prawa urzędniczego celem polepszenia sytuacji prawnej urzędników, lecz

²⁵ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 422; M. Jaroszyński, *Zagadnienia ogólne organizacji aparatu państwowego w zakresie administracji* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952, s. 42 i n.

²⁶ Likwidacja samorządu terytorialnego nastąpiła mocą Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach władzy państwowej; Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130.

²⁷ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. W. Drobný, Warszawa 2016, s. 59.

o „swobodne dysponowanie personelem, o wprowadzenie subordynacji politycznej”²⁸. Intencje ustawodawcy w tym zakresie wymagają pogłębionego spojrzenia.

Spoglądając w szerszej perspektywie na to zagadnienie, tj. z poziomu ogólnego modelu prawa stosunku służbowego, rodzi się kardynalne dla tematu niniejszych rozważań pytanie o przyjęty, docelowy zakres ówczesnie planowanego zastąpienia (degradacji) instytucji publicznoprawnych w poszczególnych segmentach tego modelu. Skoro bowiem źródłem wdrażanych zmian była doktryna marksistowsko-leninowska, zgodnie z którą, jak to zostało już szerzej przywołane, w państwie socjalistycznym nie mógłby istnieć antagonizm interesów jednostki (chronionych prawem prywatnym) i interesów ogółu (chronionych prawem publicznym), co powodowało *de facto* bezprzedmiotowość wyodrębniania prawa publicznego, to logiczną konsekwencją przyjęcia tych założeń byłoby ich docelowe rozciągnięcie na cały model stosunków służbowych. Przy założeniu elementarnej konsekwencji trzeba byłoby stwierdzić, że nie było logicznych przesłanek aby jednostka pozostająca w reżimie stosunku służbowego w innym obszarze tego modelu miała być wyłączona z pięciostopniowego procesu zrównania statusów publicznoprawnych ze statusem pracowniczym. Skoro podręczniki ówczesnego czasu, odwołując się do myśli Lenina na temat konieczności nowej, tj. innej organizacji porewolucyjnej „biurokratyczno-militarnej maszyny”²⁹, wskazywały na imperatyw likwidacji z porządku prawnego „stałości stosunku służbowego”, jako filaru formowania „odrębnej grupy społecznej, przenikniętej duchem kastowości”³⁰, to przecież imperatyw ten obejmował wszystkie stosunki prawne oparte na stosunku służbowym (*ergo* stosunki służbowe dziś określane jako *sensu largo* i *sensu stricto*, w tym też zmilitaryzowane). Konsekwencji tej jednak w prawie polskim okresu powojennego nie dochowano, zmieniając mocą przywołanego dekretu wybrany fragment tego zbioru stosunków służbowych. Jak zauważa T. Bigo, efektem tego było to, że „do zawodowej służby cywilnej Państwo Ludowe wprowadziło nowe kadry, związane z masami chłopsko-robotniczymi, usunęło elementy reakcyjne i obce klasie robotniczej oraz zorganizowało wychowanie ideologiczne wszystkich kadr”³¹. Pozostała część tego zbioru (obejmująca formacje zmilitaryzowane i kadrę akademicko-nauczycielską) miała otrzymać nowe regulacje statutowe „dostosowane do potrzeb państwa ludowego” i uwzględniające jego „warunki ustrojowe”³².

²⁸ Tamże.

²⁹ T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 70–71; F. Engels, K. Marks, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, s. 441.

³⁰ T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego...*, s. 69.

³¹ Tamże, s. 72.

³² W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969, s. 45.

3.3.1.1. DEKRET O ZMIANIE USTAWY Z 17 LUTEGO 1922 R. O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ

Wskazane rozwidlenie czy inaczej wyodrębnienie z koncepcji stosunku służbowego „stosunków służbowych w administracji publicznej” z czasem ulegało pogłębieniu. W przypadku tej części stosunków służbowych, w odniesieniu do której dekret z 1946 r. zawiesił fundamentalną zasadę stałości stosunku służbowego, zmiana zaszła już dwa lata później. Dekret z 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³³ usunął z treści tej pragmatyki węzłowe pojęcia „funkcjonariusz państwowy służby cywilnej”, „urzędnik”, „niższy funkcjonariusz państwowy” czy nawet „stopnie służbowe”, wskazując w ich miejsce systemowo termin „pracownik państwowy”³⁴. Popełniając *contradictio in adiecto*, pozostawił jednak w art. 1 deklarację o publicznoprawnym charakterze „stosunku państwowej służby cywilnej”³⁵, oraz o wynikającym z art. 4 trybie nawiązania tego stosunku w formie mianowania³⁶. Deklaracja ta, choć normatywna, miała jednak charakter pusty w kontekście Okólnika Prezesa Rady Ministrów, który nakazywał przyjmowanie „pracowników” na stanowiska urzędnicze na podstawie umowy o pracę³⁷. Natomiast obsadzanie stanowisk, w drodze publicznoprawnej nominacji stanowić miało wyjątek uzasadniony zawsze charakterem stanowiska, a dodatkowo mogło być dokonywane wyłącznie do czasu odwołania (miało zatem charakter prowizoryczny), chyba że w przypadku uzasadnionego wyjątku zgodę na mianowanie na stałe wyraziłby Prezes Rady Ministrów. Dekret ten zachował horyzontalny zakres podmiotowy Ustawy o państwowej służbie cywilnej, utrzymując jej ułożenie w dotychczasowych segmentach administracji rządowej (tj. segment władzy wykonawczej podległej Radzie Ministrów w tym jej Prezesowi, wojewodom), władzy prezydenckiej (tj. segment władzy wykonawczej podległej Prezydentowi w jego kancelarii cywilnej), władzy ustawodawczej (tj. w Kancelarii Sejmu), instytucji kontrolnych (Najwyższej Izby Kontroli), uzupełniając

³³ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1948 Nr 50, poz. 381.

³⁴ Art. 2 „We wszystkich przepisach dotyczących państwowej służby cywilnej wyrazy: „urzędnik” bądź „niższy funkcjonariusz państwowy” zastępuje się wyrazami: „pracownik państwowy” w odpowiedniej liczbie i przypadkach”.

³⁵ Art. 1 „Stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publiczno-prawny; może być zmieniony, zawieszony, lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego, a w szczególności postanowień ustawy niniejszej”.

³⁶ Art. 4 „Stosunek służbowy pracownika państwowego zawiązuje się przez mianowanie z chwilą doręczenia pisma nominacyjnego. W piśmie nominacyjnym wymienia się urząd, w którym mianowany pracownik państwowy ma pełnić służbę, tytuł urzędowy i grupę uposażenia”.

³⁷ Okólnik Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1949 r.; Dz. Urz. Min. Admin. Publ. 1949 r. Nr 12, poz. 57.

ten zakres o wynikające z uwarunkowań ustrojowych nowe instytucje, tj. o Radę Państwa i Biuro Wykonawcze Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym³⁸. Hierarchicznie zakres podmiotowy państwowej służby cywilnej, na zasadzie subsydiarności, nadal obejmował stanowiska polityczne ministrów i konstytucyjnych kierowników władz naczelných.

Obok elementów i rozwiązań znanych ze stosunków służbowych w modelu publicznoprawnym Dekret wprowadził jednak dwie precedensowe kwestie, które trwale naruszyły zastany model. Pierwszy element spowodował rozbitcie naturalnego w stosunkach służbowych układu „korpusu” formacji służbowej, poprzez wprowadzenie mechanizmu, że stosunek hierarchiczny pomiędzy pracownikami państwowymi od tego momentu zależał nie od posiadanej grupy uposażenia lecz od rodzaju stanowisk, na których pełnili obowiązki³⁹. Zdegradowało to w praktyce znaczenie zachowanych jeszcze wtedy stopni służbowych na rzecz zajmowanego stanowiska. Druga ingerencja miała postać wprowadzenia do prawa stosunku służbowego gwarancji związkowych. Tym samym, w obszar pierwotnej nierównej, administracyjnoprawnej relacji państwo-urzędnik, wprowadzono sztandarowe narzędzie prawa pracy zaburzające z definicji tę relację. Na podstawie nowego brzmienia art. 89 Ustawy o państwowej służbie cywilnej właściwym związkom zawodowym pracowników państwowych zapewniono współudział z głosem doradczym w sprawach ocen kwalifikacyjnych pracowników, ich przenoszenia i zwalniania⁴⁰.

3.3.1.2. DEKRET O POWSZECHNYM ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM PRACOWNIKÓW I ICH RODZIN

Jednak fundamentalnym krokiem milowym w degradacji (wówczas zwanej „modernizacją”⁴¹), specjalnego, znanego w pierwotnym, modelowym kształcie statusu służby cywilnej, były przepisy dekretu z 25 czerwca 1954 r., mocą których zniesiono różnicę w zaopatrzeniu emerytalnym pracowników mianowanych i kontraktowych⁴². W modelu wyjściowym Ustawy o państwowej służbie cywilnej zgodnie z koncepcją jednolitości prawa stosunku służbowego, ustawodawca w art. 2 Ustawy z grudnia 1923 r. o zaopa-

³⁸ Art. 1 pkt 7 Dekretu z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

³⁹ Art. 1 pkt 9 Dekretu z dnia 25 października 1948 r.

⁴⁰ Art. 1 pkt 22 Dekretu z dnia 25 października 1948 r.

⁴¹ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 45.

⁴² Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz.U. 1958 Nr 23, poz. 97.

trzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych⁴³, w zakresie przepisów zabezpieczenia społecznego, dokonał wręcz zrównania wszystkich ówczesnych form stosunku służbowego. W przywołanym przepisie wskazał bowiem, że ustawa ta obejmuje obok wojskowych zawodowych także funkcjonariuszy państwowych rozumianych jako „urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowi, pracownicy państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów, funkcjonariusze policji państwowej, nauczyciele wszystkich szkół państwowych i publicznych, pozostający na etacie Państwa, tudzież sędziowie, prokuratorzy i aplikanci sądowi, z wyłączeniem niezawodowych sędziów pokoju w b. zaborach rosyjskim i pruskim, pełniących swe czynności ubocznie”⁴⁴.

I właśnie ta ustawa została uchylona mocą art. 112 Dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴⁵. W miejsce dotychczasowych rozwiązań, pracowników zatrudnionych m.in. na podstawie mianowania objęto ogólnymi zasadami zaopatrzenia emerytalnego, natomiast zaopatrzenie „oficerów, podoficerów i szeregowców Sił Zbrojnych, jak również funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego, Milicji Obywatelskiej i Straży Więziennej oraz ich rodzin, niektórych grup pracowników kolejowych oraz pracowników zatrudnionych w górnictwie” odesłano do przepisów szczególnych⁴⁶, którą to delegację wykonano mocą Dekretu z 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admirałów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin⁴⁷. Tym samym wspomniane na wstępie tej części rozważań, tzw. rozwidlenie w ramach modelu prawa stosunku służbowego uległo radykalnemu pogłębieniu. Dokonana w ten sposób zmiana, jak się okazało trwała i do dziś nieodwracalna⁴⁸, pozbawiła grupę osób pozostających w stosunku służbowym jednego z najważniejszych⁴⁹ (mających przecież charakter rekompensaty ograniczeń prawnych wynikających ze służebnego charakteru ich roli w państwie oraz nierównorzędności interesów stron tego stosunku) uprawnień.

⁴³ Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz.U. 1924 Nr 6, poz. 46.

⁴⁴ Art. 2 Ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych.

⁴⁵ Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz.U. 1958 Nr 23, poz. 97.

⁴⁶ Art. 6 Dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

⁴⁷ Dekret z 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admirałów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin; Dz.U. 1954 Nr 41, poz. 181.

⁴⁸ Zob. 4.3. Normatywne zatowarowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym, s. 180.

⁴⁹ Dekretem z dnia 25 października 1948 r. o zmianie Ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej ujednolicone zostały uprawnienia urlopowe i związane z macierzyństwem.

W przypadku natomiast zmilitaryzowanych stosunków służbowych doszło do dalszego, również trwałego, rozgałęzienia. Ich uprawnienia emerytalne, choć w merytorycznej warstwie bliźniaczo podobne, regulowane były odąd w dwóch odrębnych aktach prawnych. Stosunek służbowy żołnierzy zawodowych został wpierw uregulowany w Dekrecie z 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admiralów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin⁵⁰, następnie zmienionym Ustawą z 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁵¹. Dziś zagadnienie to reguluje Ustawa z 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁵².

Pozostałe służby zmilitaryzowane zostały uregulowane wpierw w dwóch dekretach z 1955 r., tj. w Dekrecie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin⁵³ i w drugim Dekrecie – o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵⁴. Następnie, tj. już w kilka lat później, dekrety te zastąpiła Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin⁵⁵, która została uchylona Ustawą z 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵⁶. Po objęciu zakresem podmiotowym kolejnych, nowopowstałych, wyspecjalizowanych formacji (tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która zastąpiła Urząd Ochrony Państwa, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej) obowiązuje do dziś⁵⁷.

⁵⁰ Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admiralów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin; Dz.U. Nr 41, poz. 181.

⁵¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin; Dz.U. 1972 Nr 53, poz. 341.

⁵² Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin; Dz.U. 1994 Nr 10, poz. 36.

⁵³ Dekret z dnia 27 lipca 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin; Dz.U. Nr 31, poz. 184.

⁵⁴ Dekret z dnia 9 listopada 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz.U. Nr 43, poz. 273.

⁵⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin; Dz.U. 1983 Nr 46, poz. 210.

⁵⁶ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz.U. 1994 Nr 53, poz. 214.

⁵⁷ 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, Straży Marszałkowskiej,

3.3.1.3. USTAWA Z 15 LIPCA 1968 R. O PRACOWNIKACH RAD NARODOWYCH

Preludium ostatecznego, normatywnego odejścia od rozwiązań publicznoprawnych wynikających z Ustawy o państwowej służbie cywilnej było uchwalenie Ustawy z 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych⁵⁸. Będąca bezpośrednią formą realizacji „zasad ustroju socjalistycznego”⁵⁹, ustawa ta uchyliła przedwojenną pragmatykę służby cywilnej (wraz z dekretem z 1946 r.⁶⁰) w stosunku do pracowników rad narodowych⁶¹. Akt ten, mocą art. 2, stał się *lex specialis* w stosunku do przepisów powszechnego prawa pracy. Dotychczasowe stosunki służbowe w administracji państwowej, oparte o mianowanie, zostały przekształcone na umowę o pracę, tym samym status osób objętych do tej pory reżimem administracyjnoprawnym stał się statusem zobowiązaniowym. Jednocześnie akt ten wprowadził precedensowe rozwiązania w zakresie sytuacji prawnej osób na stanowiskach kierowniczych, które od tej pory mogły być obsadzane na podstawie powołania. Tak oto wdrożony został w praktyce, choć w części, pogląd o konieczności zapewnienia możliwości odwołania w każdej chwili pracownika administracji państwowej⁶². W szerszym ujęciu wartość stabilizacji, jaką dawało wcześniejsze mianowanie, zastąpiła – będąca istotą powołania – wartość niepewności, która wynikała przecież z możliwości natychmiastowego zwolnienia ze stanowiska. Jak konkludowano, „w ustroju socjalistycznym pewność zatrudnienia przestała być kastowym przywilejem zawodowych funkcjonariuszy państwowych”⁶³. Drugim natomiast precedensem tej ustawy było wprowadzenie trybu dochodzenia roszczeń oraz rozstrzygania sporów pracowniczych teoretycznie⁶⁴ przed komisjami rozjemczymi bądź przed sądami powszechnymi (w przypadku osób na stanowiskach kierowniczych).

Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz.U. 2024, poz. 1121.

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych; Dz.U. 1968 Nr 25, poz. 164.

⁵⁹ T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 62.

⁶⁰ Dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa z dnia 14 maja 1946 r. o *tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych*; Dz.U. Nr 22, poz. 139.

⁶¹ Mocą Ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych; Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 276; przepisy te objęły także naczelników gmin i miast oraz powiatów, a także wojewodów i zastępców szefów terenowych organów administracji państwowej.

⁶² W. Lenin, *Państwo a rewolucja* [w:] W. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 243 i n.

⁶³ Z. Sypniewski, *Niektóre problemy stabilizacji stosunku pracy pracowników aparatu państwowego* [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 40.

⁶⁴ W praktyce właściwe przepisy o komisjach (tj. Rozdział 12 ustawy) nie weszły w życie, więc wszystkie spory były rozpatrywane przez sądy powszechne.

Entuzjastycznie przywitana w ówczesnej doktrynie prawa administracyjnego⁶⁵ ustawa okazała się jednak w istocie „nieszczercze głoszonym hasłem”⁶⁶. Przecież pod normatywną materią zaczerpniętą z prawa pracy pozostały merytoryczne konstrukcje znane i przynależne systemowo prawu administracyjnemu. Owszem, zastosowano w tej ustawie podstawowe konstrukcje prawa pracy (umowa o pracę), z czego wynikały skutki w obszarze tej gałęzi prawa, ale zachowano budujące pojęcie „stosunek służbowy” atrybuty. Wśród nich wymienić wystarczy: obowiązki złożenia ślubowania (art. 4), wypełniania poleceń służbowych (art. 6) oraz noszenia munduru (art. 7), zakaz wykonywania niektórych, pozasłużbowych, dodatkowych zajęć (art. 9), możliwość przeniesienia do innej jednostki organizacyjnej (art. 17), instytucję zawieszenia w pełnieniu zadań (art. 19) czy zasady ponoszenia odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej (Rozdział 11). Innymi słowy, w istocie wprowadzono do systemu prawnego akt prawny, odrębny w swoich założeniach, filozofii i instytucjach od prawa pracy, który *de facto* miał charakter odrębnej pragmatyki pracowników rad narodowych i który zawierał instytucje właściwe takiej pragmatyce z jednoczesnym nałożeniem na treść tego aktu prawnego nowomowy dyrektyw ustrojowych⁶⁷.

Wydaje się wręcz, że i sami apologety takiego kierunku zmian w prawodawstwie dostrzegali ową sprzeczność⁶⁸. W piśmiennictwie tego czasu znaleźć bowiem można ekwilibrystyczne próby wyjaśnienia tego stanu, czego doskonałym przykładem jest pogląd W. Jaśkiewicza, który wskazał na „synkretyzm” tych przepisów, który jego zdaniem wynikał z „etapu przemian prawa służby państwowej”⁶⁹. Niemniej także oni dostrzegali obiektywną odrębność statusu w państwie osób na stanowiskach w służbie państwowej od osób na stanowiskach w tej służbie niebędących. Jak zauważył przywołany już autor, różnica ta „uzasadniona była szczególnymi potrzebami tej służby, w ramach której wykonywane są ogólnopaństwowe funkcje i zadania”⁷⁰. W rzeczywistości na próżno szukać w piśmiennictwie tego okresu przekonującego, rozsądnego uzasadnienia dla zmian wprowadzanych w obszarze prawa stosunku służbowego. Jeżeli bowiem na bok odstawimy całe, oparte o myśl ideologiczną, pozaprawne uzasadnienie, to brak jest argumentów za

⁶⁵ Np. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*; T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 101.

⁶⁶ T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 63.

⁶⁷ Np. „Art. 2 pkt 2 Pracownik obowiązany jest załatwiać sprawy w sposób zgodny z zasadami praworządności ludowej, kierując się interesem ludu pracującego, zadaniami budownictwa socjalistycznego i potrzebami obronności kraju [...]”.

⁶⁸ W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 55 i n.

⁶⁹ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 397.

⁷⁰ Tamże; T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego...*, s. 90.

zniszczeniem modelu publicznoprawnego. Tym bardziej, że instrumentalnie z modelu tego wybrano tylko fragment stosunków służbowych pozostawiając bezrefleksyjnie administracyjnoprawny stosunek służbowy w segmencie tzw. stosunków służbowych *sensu stricto*⁷¹. Najwidoczniej konfrontacja tej części stosunków służbowych z nowatorską myślą tamtego czasu jaskrawo uwidaczniała irracjonalizm i praktyczną dysfunkcjonalność kierunku takich zmian.

3.3.1.4. USTAWA Z 26 CZERWCA 1974 R. KODEKS PRACY

Normatywne, choć nietrwałe, przesądzenie kwestii charakteru prawnego tego fragmentu prawa stosunków służbowych, które obejmowało grupę pracowniczych stosunków służbowych, nastąpiło mocą Ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁷². Rozwidlenia pracowniczych stosunków służbowych i stosunków służbowych *sensu stricto* przyjęło postać kodeksowej deklaracji. Art. 2 wprost zakwalifikował mianowanie, będące do tej pory podstawą nawiązania publicznoprawnego stosunku służbowego, do katalogu podstaw zatrudnienia „pracowników”⁷³. Jednocześnie, art. 76 wskazał, że „stosunek pracy” na podstawie mianowania można było nawiązać w przypadkach „uzasadnionych szczególnie charakterem pracy”, które określone powinny być mocą odrębnych przepisów⁷⁴. Na mocy przepisów wprowadzających Kodeks pracy⁷⁵ stosunek pracowników mianowanych na podstawie Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. przekształcił się z mocy prawa w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony (lub na podstawie powołania w przypadku stanowisk kierowniczych)⁷⁶.

Jak podnosi się trafnie w doktrynie, Kodeks pracy nie zawiera żadnej regulacji, która określałaby choć najogólniej, czym jest mianowanie jako „czynność prawa pracy”, jaką jest jego konieczna treść, forma, tryb dokonywania i skutki wadliwości⁷⁷. Brak też w doktry-

⁷¹ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 47.

⁷² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.

⁷³ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 398.

⁷⁴ Kodeks pracy dla tych odrębnych przepisów stał się *lex generalis*; natomiast wśród tych *przepisów szczególnych* rangi ustawowej znalazły się przepisy wydane przed wejściem w życie Kodeksu pracy z wyjątkiem uregulowania stosunku służbowego funkcjonariuszy pożarnictwa, co nastąpiło Dekretem z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa; Dz.U. Nr 50, poz. 321; zob. W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej...*, s. 79.

⁷⁵ Art. XV Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 142.

⁷⁶ W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej...*, s. 79; W. Sanetra, *Powołanie na stanowisko – instrument polityki (polityki partyjnej) czy polityki zatrudnienia?* [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, s. 752.

⁷⁷ T. Liszcz, Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73, s. 180–181.

nie prawa pracy ogólnej teorii czynności prawnych prawa pracy, do której można by się odwołać w celu rozstrzygnięcia spraw i wątpliwości (choć niektóre kwestie rozstrzygają pragmatyki). Powodem tego jest to, z czym trudno polemizować, a mianowicie że „prawo pracy jako stosunkowo »młoda« gałąź prawa wykształciło niewiele własnych, oryginalnych konstrukcji pojęciowych. Jako jego cechę szczególną podaje się to, iż łączy ono w sobie elementy prawa prywatnego i prawa publicznego, oraz posługuje się pojęciami, metodami i procedurami ukształtowanymi w »starszych« gałęziach prawa, w szczególności w prawie cywilnym i administracyjnym, z których się nie tak dawno wyodrębniło”⁷⁸. Pomimo niezwyklej lakoniczności Kodeksu w tym obszarze jego uchwalenie uważa się co do zasady za przełomowe w zakresie postrzegania mianowania⁷⁹. Wyjaśnia się, że ta przełomowość wynikała z faktu, że akt ten przesądził jednoznacznie o tym, że mianowanie to może rodzić „stosunek pracy” o zobowiązaniowym charakterze, tak jak umowa o pracę⁸⁰. Ma to ogromne znaczenie w świetle art. 22 §1 Kodeksu, w którym wskazano, że „przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”.

Trudno jednak zgodzić się z pozytywną oceną „przełomowości” postanowień Kodeksu pracy w zakresie mianowania. Po pierwsze, jak to już zostało przywołane, w prawodawstwie powojennym analogiczne rozwiązania prawne istniały. Po drugie, przecież nowe uregulowania nie przedstawiły nowego, spójnego, logicznie uzasadnionego i – przede wszystkim – kompletnego modelu instytucji „mianowania”. Właśnie lakoniczność treści Kodeksu w tym zakresie powinna być interpretowana jako dowód, że zagadnienie podstawy nawiązania stosunków służbowych nie mieści się w prawie pracy. Stąd przecież generalne, kodeksowe odesłanie do szczegółowych przepisów (pragmatyk). Po trzecie, nowe rozwiązania kodeksowe absolutnie nie rozwiązały dotychczasowych dylematów dogmatycznych, wręcz pogłębiając zasadnicze, węzłowe problemy. Efektem ich wprowadzenia było bowiem z jednej strony przemilczenie kwestii dyferencjacji faktycznie istniejących „typów” stosunków służbowych, a z drugiej strony stworzenie koncepcji równoczesnego istnienia dwóch, odmiennych stosunków prawnych wynikających z tej samej instytucji „mianowania” (tj. stosunek pomiędzy państwową jednostką organizacyjną jako podmiotem zatrudniającym a osobą świadczącą pracę na podstawie mianowania jako pracownikiem oraz stosunek pomiędzy państwem a nominatem jako podmiotem wykonującym okre-

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ Z. Góral, *Stosunki pracy z mianowania z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy*, Studia Iuridica Lublinensia 2015, vol. XXIV, Nr 3, s. 350.

⁸⁰ T. Liszcz, *Pozazumowne stosunki pracy* [w:] M. Matey-Tyrowicz (red.), T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, s. 237.

ślone funkcje administracyjne)⁸¹, co bez wątpienia pozostaje w sprzeczności z elementarną zasadą teorii prawa, tj. zasadą zupełności systemu prawa i braku jej logicznej sprzeczności⁸². I wreszcie po czwarte, Kodeks w świetle późniejszej wykładni jedynie fragmentarycznie odniósł się do problematyki prawa stosunków służbowych, wybierając jedynie te jego fragmenty, które w sposób najłatwiejszy poddały się dostosowaniu ówczesnym, omówionym już szeroko, wymaganiom ustrojowo-ideologicznym. Chociażby bez słowa uzasadnienia niezmiennie pozostawiono zmilitaryzowane stosunki służbowe *sensu stricto*, które przecież też nawiązywane były na podstawie mianowania. Wydaje się więc, że jedynym faktycznym tego powodem było to, że zastosowanie w nich nowej koncepcji „pracowniczych stosunków służbowych” wynaturzyłoby ich istotę w stopniu spektakularnym.

Sama kwestia relacji stosunków służbowych *sensu stricto* do Kodeksu pracy budziła wątpliwości w doktrynie. Jak podawał W. Jaśkiewicz, sporna pozostawała kwestia przynależności pragmatyk funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej⁸³, funkcjonariuszy Służby Więziennej⁸⁴ i zawodowych żołnierzy⁸⁵ do prawa pracy⁸⁶, aczkolwiek autor ten, choć optował za ich administracyjnoprawną tożsamością, wskazywał też na głosy przeciwnie, tj. takie, które przypisywały im charakter prawa pracy. To niezwykle ważna uwaga. Jednocześnie z drugiej strony, nie budziła jego wątpliwości „niekwestionowana”⁸⁷ przynależność do prawa pracy ustaw regulujących status pracowników urzędów państwowych⁸⁸, pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia⁸⁹, pracowników kolejowych⁹⁰, pracowników Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu⁹¹, pracowników lasów państwowych⁹², pracowników

⁸¹ T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy*, PiP 1974, Nr 6, s. 55.

⁸² W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 400 i n.

⁸³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej; Dz.U. 1973 Nr 23, poz. 136.

⁸⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 1959 Nr 69, poz. 436.

⁸⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej zawodowych żołnierzy; Dz.U. 1970 Nr 16, poz. 134.

⁸⁶ W. Jaśkiewicz, *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej...*, s. 80.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 49, poz. 300.

⁸⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 326.

⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 327.

⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 329.

⁹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 328.

służby dyplomatyczno-konsularnej⁹³ oraz pracowników organów administracji celnej⁹⁴. Warto kwestię tego podziału podkreślić, gdyż rażąco uwypukla ona „umowność” i pewną „wtórność” dokonanego podziału pierwotnego prawa stosunku służbowego. Przecież, jak podaje W. Jaśkiewicz, zmilitaryzowane stosunki służbowe w ocenie części doktryny też należały do prawa pracy, a sam ten autor do prawa pracy zalicza takie, które nawet dziś kwalifikowane są do stosunków służbowych *sensu stricto* (np. służba celna). A jednocześnie na próżno szukać w artykułach, monografiach i podręcznikach tamtego okresu spójnego, teoretyczno-prawnego uzasadnienia dokonania tego różnicowania. Jak przywołano to już wyżej, uzasadnienie takie czerpano ze źródeł ideologicznych i w zależności od determinacji we wdrażaniu tych dyrektyw lokowano granicę podziału prawa stosunku służbowego *sensu stricto* i *sensu largo* bardziej lub mniej radykalnie, czyniąc z tego podziału kwestię umowną. Wtórność tego podziału wynika natomiast z tego, że cała ta umowna systematyka stanowiła odbicie obowiązujących przepisów, bez odniesienia się do istoty zagadnienia. Innymi słowy, prawodawca kierujący się dyrektywami ideologiczno-politycznymi dokonywał instrumentalnej – pozbawionej głębszego spojrzenia na zasady systemu prawa i jego źródła – regulacji zagadnienia prawa stosunków służbowych, a doktryna formułowała oceny w tym zakresie, jedynie w oparciu o te przepisy, bez podjęcia trudu spojrzenia na nie przez pryzmat tych zasad i źródeł.

W tym kontekście warto odnotować i dokładniej spojrzeć na kodeksową delegację skierowaną do Rady Ministrów do uregulowania w formie rozporządzenia „w sposób szczególny niektóre prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych, innych działach służby państwowej, w zakładach służby zdrowia, jednostkach wojskowych i w innych zakładach pracy na stanowiskach związanych ze służbą zagraniczną lub obronnością kraju, a także zatrudnionych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa”⁹⁵.

3.3.1.5. ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW Z 20 GRUDNIA 1974 R. W SPRAWIE PRAW I OBOWIĄZKÓW PRACOWNIKÓW URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH

Przywołana delegacja została zrealizowana w formie Rozporządzenia Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwo-

⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej; Dz.U. 1975 Nr 3, poz. 10.

⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej; Dz.U. 1978 Nr 24, poz. 111.

⁹⁵ Art. 298 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.

wych⁹⁶, które wymaga szerszego odniesienia się z uwagi na jego faktyczne znaczenie w ówczesnych realiach. Sam Kodeks, jak to zostało już przywołane, odnosił się bardzo lakonicznie do statusu prawnego osób „zatrudnionych” na podstawie mianowania, nie przewidując właściwie żadnych innych niż ogólnopracowniczych cech i atrybutów. Stąd podstawa prawna z art. 298 umożliwiała ustalenie tak ważnych kwestii jak określenie zakresu i dopuszczalnych przypadków stosowania stosunku pracy na podstawie mianowania (i powołania) czy określenie wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu w zakresie rozpatrywania sporów pracowniczych (odmiennego od ustawowego trybu rozpatrywania tych spraw). Ponadto delegacja ta umożliwiała ustalenie specjalnych wymagań w zakresie kwalifikacji, zasad i trybu przenoszenia na inne stanowiska czy zasad odpowiedzialności służbowej i zawieszenia w czynnościach służbowych. Niewątpliwie waga tych możliwych do odmiennego uregulowania spraw była niebagatelna.

Przepisy tego rozporządzenia znajdowały zastosowanie do pracowników naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej, urzędów podległych pod naczelne i centralne organy oraz wobec pracowników Kancelarii Sejmu, Kancelarii Rady Państwa i Najwyższej Izby Kontroli⁹⁷. Przewidywały one, że szczególnym warunkiem zatrudnienia była „postawa ideowo-moralna” kandydata, dająca rękojmię należytego wykonania „zadań pracownika urzędu”⁹⁸. Poza tym rozporządzenie zawierało kilka instytucji, które wykraczały niewątpliwie poza standardowy stosunek pracy, tj. prawo odwołania się pracownika do organu nadrzędnego nad urzędem, w którym był on zatrudniony (w sytuacji nieuzasadnionego wypowiedzenia jego umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony)⁹⁹, możliwość przeniesienia do innego urzędu (zawsze jednak za zgodą tego pracownika)¹⁰⁰, obowiązek wykonywania „poleceń służbowych”¹⁰¹, obowiązek złożenia ślubowania¹⁰², kwestię noszenia munduru¹⁰³ czy zakaz wykonywania dodatkowych

⁹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 49, poz. 300.

⁹⁷ W ograniczonym zakresie wybrane przepisy rozporządzenia znajdowały także zastosowanie do wojewodów, prezydentów miast i naczelników powiatów, miast i dzielnic oraz ich zastępców, a także do naczelników gmin.

⁹⁸ §2 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

⁹⁹ §15 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

¹⁰⁰ §12 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

¹⁰¹ §9 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

¹⁰² §7 ust. 1 Rozporządzenia: „Ślubuję uroczystie na powierzonym mi stanowisku przyczyniać się ze wszystkich sił do pomyślnego socjalistycznego rozwoju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wierności Jej zawsze dochować, obowiązki swoje wypełniać sumiennie i starannie, przestrzegając zasad praworządności ludowej oraz kierując się interesem społecznym i zasadami budownictwa socjalistycznego.”

¹⁰³ §11 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

zająć mogących być w sprzeczności z jego obowiązkami¹⁰⁴. W treści tego aktu wspomniano jedynie o „powołaniu” jako właściwej formie prawnej obsady stanowiska kierowniczego lub samodzielnego w administracji państwowej¹⁰⁵. Zabrakło natomiast jakiegokolwiek odniesienia się do charakteru prawnego „mianowania”, nie nadając mu tym samym żadnej dodatkowej treści poza wspomnianą już, lakoniczną regulacją Kodeksu pracy.

Fakt wydania rozporządzenia w takim kształcie pozwala stwierdzić, że w rzeczywistości tamtego ustroju, mimo ogólnego, ideologicznego wówczas paradygmatu ujednolicania stosunków pracy, w praktyce zachowano jednak odmiennność „stosunku pracy” w administracji publicznej czy inaczej „zawodu urzędniczego”. To ważna konkluzja, w szczególności w rozważaniach o naturze i źródle prawa stosunku służbowego. Wydaje się bowiem, że sytuacja w obszarze prawa urzędniczego tamtego okresu ukształtowała się ostatecznie tak, że w warstwie deklaratywnej Kodeks pracy formalnie wchłonął prawo urzędnicze (poprzez „zaadaptowanie” mianowania), ale w warstwie praktycznej odrębność tego stosunku „pracy” została zachowana. I to w ten sposób, że mocą rozporządzenia zapewnione zostały te atrybuty, które *de facto* definiowały stosunek służbowy. Na pytanie, co było powodem zachowania tej – pozostającej w sprzeczności z ogólną dyrektywą dominacji prawa pracy, prawa zobowiązaniowego – odrębności, jawi się jedna odpowiedź: to praktyka działania formacji urzędniczej obiektywnie wymaga istnienia tych atrybutów. Bez nich administracja publiczna nie mogłaby skutecznie działać i realizować zadań państwa, doprowadzając z czasem do „głębokiego kryzysu [...] w pracy urzędów państwowych”¹⁰⁶. *Ergo*, obiektywnymi składnikami prawa urzędniczego są definiujące to prawo elementy właściwe prawu publicznemu. Przejęcie tych elementów przez doktrynę prawa pracy – jak to zostało już wyżej przywołane – podyktowane było względami ideologicznymi, a zatem nie było rezultatem badań doktrynalno-teoretycznych.

Do tego miało ono charakter „pozorny” i instrumentalny, w tym sensie, że choć wprost zostało umiejscowione przez prawodawcę w gałęzi „prawo pracy”, to jednak specyficzne „instytucje” tego prawa zachowano. Innymi słowy, ustawodawca zmienił usytuowanie tej instytucji prawa, przypisał jej sztyld „prawo pracy”, ale nie zmienił definiujących to pojęcie atrybutów. A przecież, zgodnie z logiką, to nie nazwa nadaje czy zmienia charakter instytucji, lecz charakter instytucji determinować powinien adekwatną nazwę¹⁰⁷. Stąd właśnie zaistniała przywołana już na wstępie tej części rozważań klasyfikacja W. Jaśkiewicza, zgodnie z którą ten ówczesny stosunek pracy w ramach tzw. prawa służby państwowej miał *de lege lata* charakter wewnątrzadministracyjnego, swoistego stosunku

¹⁰⁴ §10 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

¹⁰⁵ §6 Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych.

¹⁰⁶ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, Nr 9, s. 45.

¹⁰⁷ T. Widła, D. Zienkiewicz, *Logika*, Warszawa 2011, s. 19.

kompetencyjno-podległościowego typu władczego, w którym to „pracownik administracji jest »uwikłany« w stosunek o charakterze władczym bez względu na charakter stosunku pracy oraz podstawę jego zawiązania”¹⁰⁸. Ta swoista niekonsekwencja czy rozdźwięk między deklaracją a realizacją, być może nie dość wyraźnie dostrzegalny w przypadku stosunku służbowego *sensu largo*, nabierał doskonałej ostrości w przypadku stosunków służbowych *sensu stricto*. Przecież odpowiednie pragmatyki służbowe tego typu, choć również opierały się wtedy na nawiązaniu stosunku służbowego przez „mianowanie”, zostały kompleksowo wyłączone z zasady dominacji prawa pracy, prawa zobowiązaniowego.

3.3.1.6. USTAWA Z 16 WRZEŚNIA 1982 R. O PRACOWNIKACH URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH

Postępująca erozja prawa stosunków służbowych w okresie powojennym przebiegała liniowo w kierunku od prawa administracyjnego do prawa pracy¹⁰⁹. Fazy tego procesu w piśmiennictwie są systematyzowane następująco¹¹⁰: okres międzywojenny to pełna i konsekwentna dominacja prawa administracyjnego¹¹¹, zaś pierwsze lata powojenne to stopniowe wkraczanie prawa pracy w miejsce prawa administracyjnego pod hasłem ujednolicenia stosunków pracy, najpierw mocą dekretu z 1946 r.¹¹², następnie Ustawą o pracownikach rad narodowych z 1968 r.¹¹³ aż do Kodeksu pracy z 1974 roku¹¹⁴. Kierunek ten został jednak już kilka lat później mocno skorygowany. Od stycznia 1983 r. podstawowym aktem prawnym określającym sytuację prawną kadr administracji publicznej była Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹¹⁵. Z założenia akt ten miał spełniać funkcję aktu „uniwersalnego” dla kadr administracji państwowej¹¹⁶, w rzeczywistości okazał się monumentalnym pomnikiem wręcz nie tyle poszukiwań, ile

¹⁰⁸ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 435.

¹⁰⁹ W. Jaśkiewicz, *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego* [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1982, s. 15; W. Jaśkiewicz, *Studia nad kodeksem pracy. Wstęp*, Poznań 1975, s. 2 i n.

¹¹⁰ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 24.

¹¹¹ Tamże.

¹¹² Dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa z dnia 14 maja 1946 r. o *tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych*; Dz.U. 1946 Nr 22, poz. 139.

¹¹³ Ustawa z 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych; Dz.U. 1968 Nr 25, poz. 164.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 142.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 1982 Nr 31, poz. 214.

¹¹⁶ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 260.

błądzenia prawodawcy w zakresie prawa stosunków służbowych. Głośno postulowane żądania doktryny wkomponowania w ujednolicony status pracowniczy pracowniczych stosunków służbowych w konfrontacji z rzeczywistością nie wytrzymały próby. Sumę problemów reformy prawa służby państwowej przedstawił T. Zieliński, który apelował o stosowanie mianowania jako podstawowej formy zatrudnienia w administracji państwowej¹¹⁷. Zwrot poglądów doktryny był zatem wielki i momentalny. Okazało się bowiem, że zdeprecjonowanie zawodu urzędniczego bezpośrednio przekłada się na praktyczną dysfunkcjonalność państwa¹¹⁸. Według tłumaczeń doktryny prawa pracy tamtego czasu, powodami tego stanu było m.in. to, że „zwalniane urzędy obsadzano nieraz nieprzygotowanymi do służby państwowej działaczami politycznymi”¹¹⁹, a „brak poczucia stabilizacji i samodzielności był dotąd przyczyną ulegania niższych funkcjonariuszy woli ludzi wpływowych ze szkodą dla fachowości i praworządności zarządzania”¹²⁰. Ta powierzchowna, oczywista konstatacja wprawia w zdumienie swoją banalnością. Jednocześnie, choć pisana w roku wydania Ustawy o pracownikach urzędów państwowych (wrzesień 1982 r.), nie tylko bezzasadnie krytykuje koncepcje administracji państwowej składającej się z urzędników technokratów (tj. zawodowych profesjonalistów nazywając tę koncepcję „chorobą biurokratyzmu”), ale przyjmuje też za pryzmat oceny prawa stosunków służbowych „prawidłowość rozwojową socjalistycznego prawa pracy”¹²¹. W tych opiniach, wybitnych przecież przedstawicieli doktryny prawa pracy, nie ma pogłębionej refleksji o istocie stosunku służbowego w tym segmencie służby publicznej, lecz następuje bezpośrednie odwołanie do „leninowskiej koncepcji służby państwowej”, zgodnie z którą „osoby zatrudnione w aparacie państwowym nie są uprzywilejowaną kastą społeczną, lecz pracownikami mającymi szczególne prawa i obowiązki podyktowane specjalnymi warunkami pracy i zadaniami”¹²².

Na marginesie warto odnotować, że w stanowczej kontrze do przywołanych twierdzeń odniósł się J. Łętowski, który zanegował jednoznacznie „namiętność” do nieustannego stawiania pytań o to, czy pozostawanie urzędnika w „służbie” rozumianej jako „jasny układ

¹¹⁷ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 52.

¹¹⁸ Tamże, s. 49; J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, PiP 1983, Nr 8, s. 24.

¹¹⁹ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 49; do tego stopnia, że jak zauważa autor: „tego rodzaju polityka kadrowa musiała spotkać się w końcu z protestem społecznym, który znalazł najdobitniejszy wyraz w porozumieniu gdańskim z 31 VIII 1980 r., przewidującym nakaz doboru kadr na stanowiska kierownicze na zasadach kwalifikacji, a nie przynależności partyjnej”.

¹²⁰ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 53; niemniej autor dostrzegał wcześniejszy sens destabilizacji tego statusu, wskazując: „zrozumiała z początku walka ze stabilizacją zawodu urzędniczego, podyktowana dążeniem do wymiany kadry starego aparatu straciła już dawno swój polityczny sens”; tamże.

¹²¹ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 50.

¹²² Tamże.

zależności w służbie, porządek, dyscyplina i posłuszeństwo, a także odpowiedzialność urzędnika” jest zgodne z aktualnymi w danym czasie pryncypiami ustrojowymi, tj. czy to demokracji, czy socjalizmu, czy nawet praw człowieka¹²³. Zdaniem autora są zgodne i doskonale owym pryncypiom odpowiadają „jeśli tylko nie traktuje się ich jako czegoś wstydliwego bądź nienaturalnego”¹²⁴. Paradoksalnie to ważny, jeśli nie najważniejszy głos w dyskusji o źródłach prawa stosunku służbowego. Każe on bowiem szukać tych źródeł nie w „publicystyce” prawniczej danego czasu, efemerycznych teoriach ustrojowych czy politologicznych, nie w wyobrażeniach adresatów tych norm na temat tego prawa, lecz w – prawdziwej i czystej – istocie tej instytucji prawa.

W ujęciu *stricte* naukowym tego zagadnienia wydaje się, że założenia motywowane ideologicznie nie przeszły testu obiektywnej prawdziwości. Charakter prawny stosunku prawnego łączącego „funkcjonariusza”, zwanego w tym czasie „pracownikiem” z „państwem”, zwanym „pracodawcą” nie mógł przyjąć charakteru zobowiązaniowego, ponieważ dotyczył i opisywał inny fragment obiektywnie istniejącej rzeczywistości. Inna jest bowiem logika rzeczywistości, w której istnieje relacja obywatel–państwo, a inna w relacji funkcjonariusz–państwo. Rzeczywistości tej nie zmieni ani instrumentalne, podyktowane ideologicznie, określenie w ustawie innych reguł tych rzeczywistości, ani tym bardziej przemilczanie szerszego, tj. całościowego spojrzenia na tę problematykę. Dlaczego bowiem w dyskusji o prawie stosunków służbowych doktryna prawa pracy tak łatwo wprowadza „nowe” idee w obszar stosunków służbowych w administracji państwowej, a już nie widzi grupy stosunków służbowych *sensu stricto*, w obszarze których te idee doznają spektakularnego bankructwa?

Przywrócone mocą ustawy z 1982 r. mianowanie, jako podstawowa forma zatrudnienia w administracji państwowej w miejsce wcześniejszego, wręcz dogmatycznego przypisywania takiej roli umowie o pracę¹²⁵, stanowiło załamanie myśli teoretycznoprawnej w tym zakresie¹²⁶. To już nie Kodeks pracy stanowił *lex generalis* dla pracowników administracji państwowej, lecz właśnie nowa pragmatyka, w stosunku do przepisów której odrębne, szczegółowe pragmatyki stanowiły superpragmatyki¹²⁷. Doktryna nie miała wówczas wątpliwości, że mianowanie to miało charakter administracyjnoprawny, negując wręcz jego podwójny (tj. ogólny stosunek pracy oraz stosunek podporządkowania) wymiar¹²⁸. Status urzędnika mianowanego obejmował kierownicze i samodzielne stanowiska oraz

¹²³ J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego...*, s. 19.

¹²⁴ Tamże.

¹²⁵ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 38.

¹²⁶ W. Drobný, *Przepisy ogólne* [w:] M. Mazuryk (red.), W. Drobný, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17–19.

¹²⁷ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej...*, s. 263.

¹²⁸ J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego...*, s. 24.

inne określone w przepisach wykonawczych¹²⁹. Zastosowanie w konkretnym przypadku „mianowania” związane było zatem ściśle z rodzajem zajmowanego stanowiska. Zakres podmiotowy tej pragmatyki był bardzo szeroki – w świetle ustawy obejmował pracowników zatrudnionych w urzędach naczelnym, centralnym, terenowym organów administracji państwowej i w urzędach podległych naczelnym i centralnym organom administracji, tj. oddziałom, delegaturom. Jednocześnie Rada Ministrów została upoważniona do uregulowania w treści rozporządzenia wykazu stanowisk urzędniczych. Delegacja ta została wykonana mocą Rozporządzenia z 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania¹³⁰. Akt ten zaliczył do grupy urzędników państwowych m.in. prezydentów miast stopnia podstawowego oraz naczelników miast, dzielnic i gmin.

Jak zauważa Z. Sypniewski, ustawa z 1982 r. obejmowała fragmentarycznie, obok regulacji prawa administracyjnego i konstytucyjnego (np. kwestie ustrojowej obsady kierowniczych stanowisk państwowych czy przepisy kompetencyjne danych organów państwa), także stosunki pracy osób zajmujących stanowiska organów administracji i ich zastępców¹³¹. Pragmatyka objęła także służbę dyplomatyczno-konsularną oraz urzędników administracji celnej¹³² (których status od tej pory regulowany będzie co do zasady postanowieniami pragmatyki z 1982 r., a jedynie posiłkowo przepisami szczególnymi), pracowników organów wymiaru sprawiedliwości, nadzoru, kontroli¹³³, a także Kancelarii Sejmu i Rady Państwa, pracowników administracyjnych, pomocniczych, technicznych i obsługi Sądu Najwyższego i innych sądów, biur notarialnych, Prokuratury PRL,

¹²⁹ T. Górzyńska, *W sprawie nowej regulacji prawa służby państwowej w Polsce*, PiP 1983, Nr 9, s. 70.

¹³⁰ 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. 1982 Nr 39, poz. 257.

¹³¹ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej...*, s. 261.

¹³² Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych zastąpiła dotychczasowe pragmatyki: Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej; Dz.U. 1975 Nr 3 poz. 10; oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników administracji celnej; Dz.U. 1978 Nr 24, poz. 111.

¹³³ W związku z przepisami odsyłającymi do Ustawy z dnia 16 września 1982 r. w pragmatykach podstawowych, tj. w: Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1964 poz. 40 ze zm., Ustawie z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie; Dz.U. 1963 Nr 19, poz. 106 ze zm., Ustawie z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze PRL; Dz.U. 1980 Nr 10, poz. 30, Ustawie z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym; Dz.U. 1975 Nr 34, poz. 183, uchwale Rady Państwa z dnia 17 grudnia 1980 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz wymaganych kwalifikacji pracowników NIK; M.P. 1981 Nr 1, poz. 4, Ustawie z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz.U. 1981 Nr 6, poz. 23.

Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, a także kuratorów zawodowych i komorników. Co wymaga szczególnej uwagi, ustawa ta stanowiła częściowe źródło określające status prawny osób zatrudnionych w jednostkach wojskowych (obok kwestii zastrzeżonych do uregulowania przez Radę Ministrów).

Choć prawodawca deklarował ambicję kompleksowego uregulowania w tym akcie kwestii „prawa pracowników administracji państwowej”¹³⁴, to jednak cel ten nie został osiągnięty. Poza zakresem podmiotowym tej pragmatyki znalazły się m.in. postanowienia dotyczące pracowników wojewódzkich komend straży pożarnych w strukturze urzędów wojewódzkich funkcjonujących jako wydziały¹³⁵, status nauczycieli zatrudnionych w urzędach terenowych organów administracji na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych (tj. w wydziałach i referatach urzędów wojewódzkich lub urzędów miejskich i dzielnicowych – kuratoriach i inspektoratach)¹³⁶ czy osób zatrudnionych w związanych z kolejnictwem komórkach organizacyjnych Ministerstwa Komunikacji¹³⁷. W tym kontekście ani prawodawca, ani doktryna w piśmiennictwie nie odnosili się także do sytuacji prawnej kadr objętych stosunkiem służbowym *sensu stricto*.

Wspomniany już J. Łętowski dokonał ogólnej – jak sam wskazał – „subiektywnej interpretacji” tej ustawy, wskazując jej cztery główne, dogmatyczne założenia. Po pierwsze, dobrzy urzędnicy są nieodzownym elementem dobrej administracji i dlatego potrzebują adekwatnej ochrony i weryfikacji. Są jednocześnie warunkiem sprawnego państwa oraz właściwego załatwiania spraw obywateli. Po drugie, rząd ponosi pełną odpowiedzialność przed społeczeństwem za zapewnienie wysokiej jakości kadr administracji. Po trzecie, praca w administracji ma szczególne znaczenie społeczne i ma charakter służby państwowej, z którą wiążą się pewne prawne dogodności, ale i zwiększone obowiązki zarówno w służbie, jak i poza nią – stąd „ubiegając się o zatrudnienie w służbie państwowej kandydat zdaje sobie z owych obowiązków sprawę i na nie się godzi”¹³⁸. Po czwarte wreszcie – w niniejszych rozważaniach najważniejsze – z faktu, że „zatrudnienie” w administracji ma charakter służby wynika logiczna negacja kontraktowego charakteru tego „zatrudnienia”. W jego miejsce znajduje zastosowanie jednostronna regulacja ustawodawcy o charakterze administracyjnoprawnym. Jak dalej zauważa J. Łętowski, „źródłem tego stanu rzeczy jest fakt, iż urzędnicy państwowi działają w imieniu państwa, reprezentując administrację

¹³⁴ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej...*, s. 264; także: T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy...*, s. 45.

¹³⁵ Ich status regulowany był postanowieniami Dekretu z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcyjnej nariuszy pożarnictwa; Dz.U. 1974 Nr 50, poz. 321.

¹³⁶ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela; Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19.

¹³⁷ Ich status regulowany był postanowieniami Dekretu z dnia 18 czerwca 1951 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Ministerstwa Kolei; Dz.U. 1951 Nr 34, poz. 260.

¹³⁸ J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego...*, s. 21.

państwową, a często upoważnieni są do stosowania w swej działalności formy jednostronnego rozstrzygnięcia korzystającej z sankcji przymusu państwowego”¹³⁹. Stąd wynika jego konkluzja, że na model polskiej służby państwowej w świetle omawianej Ustawy o pracownikach urzędów państwowych składało się: przyjęcie formy decyzji administracyjnej jako podstawowej formy kształtującej stosunki zatrudnienia; przyjęcie zasady stałości tego stosunku; wprowadzenie zasady szczególnej lojalności urzędnika wobec państwa, w tym wyrzeczenie się strajków i manifestacji politycznych; zasada wierności prawu; zasada posłuszeństwa służbowego; szczególna odpowiedzialność urzędnika¹⁴⁰.

Z dalszej, tj. dzisiejszej perspektywy, ustawę tę oceniła także T. Górzyńska¹⁴¹. Doceniając ważne i pozytywne skutki jej wprowadzenia (tj. porzucenie ogólnej koncepcji stosowania powszechnego prawa pracy wobec wszystkich zatrudnionych, przywrócenie do języka prawnego nomenklatury urzędniczej, czy w ogóle zadeklarowanie przywrócenia pracy w administracji charakteru służby), wskazała też na poważne wady. Obok wad natury praktycznej, w tym np. polityzacja dawnych cech prawa urzędniczego jak dyspozycyjność, lojalność, dyscyplina czy zakorzenienie w myśleniu urzędników „pozaprawnych zasad podległości” (skutkujących często brakiem samodzielności, inercją, rutyną czy niechęcią w działaniu) wskazała, że moment wejścia w życie tych przepisów otworzył – jej zdaniem jałowy – spór co do właściwości gałęzi prawa administracyjnego i prawa pracy w prawie stosunków pracy w administracji państwowej. W tym zakresie autorka postawiła trzy tezy, konieczne do przywołania w niniejszych rozważaniach.

Po pierwsze, instytucja „mianowania” w wyniku umieszczenia jej w przepisach prawa pracy nie traci swoich doktrynalnych, tj. opisanych w prawie administracyjnym atrybutów. Po drugie, spór doktrynalny jest nierozwiązywalny w wyniku wprowadzonych w prawie powojennym przepisów, a ekspansja prawa pracy w tym zakresie jest spowodowana większą aktywnością promotorów tej koncepcji. Po trzecie, myśl i modele prawa administracyjnego w tym zakresie powinny jednak brać pod uwagę zmieniającą się rzeczywistość, tj. odchodzić, gdzie to możliwe, od rozstrzygnięć władczych, nie gubiąc jednocześnie metod administracyjnoprawnych tam gdzie to niezbędne¹⁴².

¹³⁹ Tamże.

¹⁴⁰ J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego...*, s. 21.

¹⁴¹ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 66–73.

¹⁴² Tamże, s. 72–73.

3.3.2. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO SŁUŻB NIEZMILITARYZOWANYCH (SZKOLNICTWO, WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE)

Na tle zarysowanego paradygmatu zmian w powojennej koncepcji prawa stosunku służbowego odrębną drogą krystalizowały się nowe modele statusu prawnego „pracowników” w szkolnictwie, wymiarze sprawiedliwości i przedsiębiorstwach państwowych. Zmiany w tych obszarach zgodne były z ogólnymi założeniami teoretycznoprawnymi, wyrażającymi się dominacją prawa pracy. Tempo i zakres jednak tych zmian nie były tożsame z przemianami prawa stosunku służbowego w administracji publicznej¹⁴³.

3.3.2.1.1. STATUS PRAWNY NAUCZYCIELI

Pierwszą grupę stosunków prawnych stanowiły zatem stosunki służbowe w oświacie, które przez blisko dekadę prawodawstwa powojennego opierały się na Ustawie z 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli¹⁴⁴. W świetle jej art. 2 stosunek służbowy nauczycieli, podlegających tej ustawie, miał charakter publicznoprawny, mógł być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego. Zbieżność tych przepisów z Ustawą o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. była jednoznaczna. W początkowych latach nowego ustroju prawodawca nie tylko utrzymał taki status tej grupy zawodowej, ale nawet rozszerzył zakres podmiotowy tych przepisów na szkoły resortowe i inne odpowiednie „jednostki resortów”. Nastąpiło to mocą przede wszystkim Ustawy z 8 stycznia 1951 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół artystycznych i zakładów szkolenia artystycznego¹⁴⁵, ale także Ustawy z 4 kwietnia 1950 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół zawodowych i zakładów naukowych, podległych Centralnemu Urzędowi Szkolenia Zawodowego¹⁴⁶ oraz mocą Dekretu z 29 października 1952 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół podstawowych i wychowawców w zakładach poprawczych oraz w schroniskach dla nieletnich¹⁴⁷.

¹⁴³ J. Stelina, *Inne stosunki służbowe przekształcone w stosunki pracy* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 89.

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli; Dz.U. 1926 Nr 92, poz. 530.

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół artystycznych i zakładów szkolenia artystycznego; Dz.U. 1951 Nr 5, poz. 40.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół zawodowych i zakładów naukowych, podległych Centralnemu Urzędowi Szkolenia Zawodowego; Dz.U. 1950 Nr 17, poz. 140.

¹⁴⁷ Dekret z dnia 29 października 1952 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół podstawowych i wychowawców w zakładach poprawczych oraz w schroniskach dla nieletnich; Dz.U. 1952 Nr 44, poz. 303.

Wszystkie z tych trzech wymienionych aktów prawnych zawierały jednoznaczne odeślanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ustawy z 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli, która przecież problematykę pozycji prawnej nauczycieli ogniskowała wokół stosunku służbowego *sensu stricto*.

Co więcej, dokonująca konsolidacji powyższych pragmatyk w jednym akcie prawnym, Ustawa z 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli¹⁴⁸ recypowała przedwojenny model, wskazując w art. 6, że stosunek służbowy z nauczycielem (posiadającym przepisane kwalifikacje, mającym być zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu), zawiązywało się „przez mianowanie”. Mianowania dokonywała władza szkolna sprawująca bezpośredni nadzór nad szkołą, w której nauczyciel miał być zatrudniony. Ustawa ta była jednak areną silnego ścierania się nomenklatury prawa pracy i administracyjnego. Z jednej bowiem strony ustawodawca konsekwentnie stosował termin „pracownik” w stosunku do nauczycieli czy też „czas pracy” i „zatrudnienie”, z drugiej strony zaś stosował terminy prawa administracyjnego, prawa stosunku służbowego *sensu stricto*, czyli „stosunek służbowy”, „uposażenie” czy „zaopatrzenie emerytalne”. Jednocześnie konstrukcja normatywna statusu nauczyciela mianowanego zawierała elementy odznaczające się od sytuacji prawnej pracowników regulowanej ogólnymi przepisami prawa pracy. Niewątpliwie, elementy takie jak ustawowo przewidziany tryb naboru, zawarcia stosunku służbowego, zmiany tego stosunku, a także prawa, obowiązki nauczycieli w tym kwestie szerokiej dyspozycyjności, odpowiedzialności dyscyplinarnej czy zaopatrzenia emerytalnego, przesądzały o faktycznej przynależności tych przepisów do prawa stosunku służbowego *sensu largo*, jako elementu pierwotnie administracyjnoprawnego.

3.3.2.1.2. STATUS PRAWNY NAUCZYCIELI AKADEMICKICH I PRACOWNIKÓW NAUKOWO-DYDAKTYCZNYCH

Na powyższym tle odnotowania wymaga odrębna sytuacja prawna nauczycieli akademickich i pracowników naukowo-dydaktycznych¹⁴⁹. Ich przedwojenny status regulowany Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół¹⁵⁰ został uchylony dopiero mocą Ustawy z 5 listopada 1958 r. o szkolnic-

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli; Dz.U. 1956 Nr 12, poz. 63.

¹⁴⁹ M. Jaroszyński, J. Litwin, W. Taborski, *Prawo szkół wyższych. Teksty i komentarze*, Warszawa 1955, s. 95.

¹⁵⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół; Dz.U. 1928 Nr 24, poz. 204.

twie wyższym¹⁵¹. Nowe regulacje utrzymały zasadę, że stosunek służbowy pracownika nauki zawiązywano przez mianowanie¹⁵². Przywołane pojęcie „pracownik” stosowane było konsekwentnie w ustawie i obejmowało pracowników nauki szkół wyższych, tj. samodzielnych, pomocniczych i „innych pracowników”. Samodzielnym pracownikiem nauki była osoba powołana na stanowisko docenta etatowego, profesora nadzwyczajnego lub profesora zwyczajnego, a pomocniczym osoba powołana na stanowisko asystenta, starszego asystenta lub adiunkta. Powołanie to następowało w formie mianowania, natomiast w przypadku innych pracowników w formie mianowania lub umowy o pracę. Przy pierwszym powołaniu na stanowisko pracownika nauki osoba mianowana składała ślubowanie. Przepisy te zostały skreślone mocą Ustawy z 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela¹⁵³.

3.3.2.1.3. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW NAUKOWYCH I ADMINISTRACYJNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK

Inaczej został ustalony status prawny pracowników naukowych i pracowników administracyjnych zatrudnionych w Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie bowiem z art. 51 Ustawy z 30 października 1951 r. o Polskiej Akademii Nauk¹⁵⁴ wymienieni pracownicy mieli status „pracowników państwowych”, do których stosowało się przepisy o pracownikach nauki (w stosunku do pracowników naukowych) oraz przepisy Ustawy o państwowej służbie cywilnej (w stosunku do pracowników administracji). Stanowiska, na których zatrudniani byli pracownicy naukowcy, tryb przyjmowania, zwalniania pomocniczych pracowników nauki jak też pracowników administracyjnych, określał – ustalony przez Prezydium Akademii – regulamin. Stan ten zmienił dopiero kolejny akt prawny, tj. Ustawa z 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk¹⁵⁵, w której wskazano, że „do kwalifikowania i zatrudniania pracowników nauki Akademii, do ustalania ich obowiązków i praw oraz do ich odpowiedzialności dyscyplinarnej mają odpowiednio zastosowanie przepisy o pracownikach nauki w ustawie o szkołach wyższych”¹⁵⁶. Sam akt mianowania wrócił do słownika pojęć tej ustawy w kontekście podstaw zatrudnienia kustoszów dyplomowanych oraz asystentów i adiunktów bibliotecznych.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym; Dz.U. 1958 Nr 68, poz. 336.

¹⁵² Art. 97 Ustawy z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym.

¹⁵³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela; Dz.U. 1972 Nr 16, poz. 114.

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 30 października 1951 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 1951 Nr 57, poz. 391.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 1960 Nr 10, poz. 64.

¹⁵⁶ Art. 37 Ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk.

3.3.2.1.4. USTAWA Z 27 KWIETNIA 1972 R. KARTA PRAW I OBOWIĄZKÓW NAUCZYCIELA

Pragmatyka z 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela¹⁵⁷, obejmująca swoim zakresem podmiotowym nie tylko nauczycieli, ale też pracowników naukowych i akademickich, co do zasady utrzymała publicznoprawny charakter statusu prawnego tej formacji. Co prawda, prawodawca sformułował w tej ustawie wyraźną deklarację przesunięcia charakteru prawnego ich statusu z administracyjnoprawnego w kierunku stosunku pracy, jednak dokonał tego jedynie w warstwie terminologicznej, przez konsekwentne nazywanie statusu prawnego tej grupy osób *expressis verbis* terminem: „stosunek pracy”. W warstwie merytorycznej ten „stosunek pracy” nawiązywano przez mianowanie na stałe, do odwołania albo na czas określony (ustawa dopuszczała jednak, że z nauczycielem i nauczycielem akademickim, dla którego zatrudnienie w danej szkole było dodatkowym miejscem pracy lub który był zatrudniony w niepełnym wymiarze zajęć nawiązanie stosunku pracy następowało w formie umowy o pracę na czas nieokreślony, na czas określony, a nawet w formie umowy zlecenia). Mianowania dokonywał organ administracji szkolnej sprawujący bezpośredni nadzór nad szkołą, w której nauczyciel miał być zatrudniony.

W przypadku kadr naukowych i akademickich ustawa zakładała, że stosunek pracy z profesorem zwyczajnym, profesorem nadzwyczajnym i docentem nawiązywało się w drodze mianowania na stałe. Stosunek pracy z asystentem stażystą, asystentem, starszym asystentem nawiązywało się w drodze mianowania do odwołania, a z nauczycielem akademickim na czas określony, jeżeli czas trwania zatrudnienia był ściśle określony i wynikał z organizacji nauczania lub badań naukowych albo gdy chodziło o zastępstwo nieobecnego w pracy nauczyciela akademickiego. Mianowania na stanowisko profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego i docenta dokonywał właściwy minister na wniosek rektora zaopiniowany przez radę wydziału (radę naukową) i senat lub z własnej inicjatywy.

Rozwiązania tej ustawy nie zmieniły jednak zasady, że to właśnie akt mianowania z klasycznymi atrybutami stanowił rdzeń statusu prawnego osób w tej formacji, który znajdował przecież wyraz w zakresie ich szczególnych praw i obowiązków, odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej, a także zakresie ich dyspozycyjności. Wskazywała na to wprost ta część ustawy, która określała zasady zmiany owego „stosunku pracy”. W razie zatem konieczności zapewnienia szkole obsady stanowisk nauczycielskich z kwalifikacjami odpowiadającymi potrzebom programowym szkoły albo gdy zachodziły zmiany organizacyjne powodujące całkowitą lub częściową likwidację szkoły, uniemożliwiające dalsze zatrudnienie nauczyciela w danej szkole, można było przenieść mianowanego

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela; Dz.U. 1972 Nr 16, poz. 114.

nauczyciela bez jego zgody do danej szkoły lub do szkoły wyższej w tej samej lub innej miejscowości w granicach danego kuratorium okręgu szkolnego¹⁵⁸. Podobnie określono, że w razie konieczności zapewnienia należytej obsady stanowisk nauczycieli akademickich w szkole wyższej, zniesienia lub przekształcenia szkoły wyższej albo też przeprowadzenia w szkole innych istotnych zmian organizacyjnych, właściwy minister mógł zarządzić przeniesienie mianowanego nauczyciela akademickiego, nawet gdy ten nie wyraził na to zgody¹⁵⁹.

Natomiast szczególnym dowodem przynależności problematyki stosunków prawnych nauczycieli i kadr naukowych do szeroko rozumianego prawa stosunku służbowego, wbrew deklarowanemu w treści ustawy terminowi „stosunek pracy” był chociażby tryb rozwiązania tego stosunku pracy. Zgodnie z art. 95 ustawy decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy wydawał organ uprawniony do mianowania, w przypadkach enumeratywnie wskazanych w ustawie. Przykładowo zatem, jeżeli podstawą tego rozwiązania była negatywna ocena, to o ile nie została ustalona przez naczelnego organu administracji szkolnej, nauczyciel miał prawo odwołać się do władzy bezpośrednio wyższej od tej, która ustaliła ocenę. Analogiczne przepisy obejmowały nauczycieli akademickich. Jak słusznie zauważył J. Stelina, spory ze stosunku pracy miały być rozpatrywane nie przed sądami powszechnymi, lecz w trybie służbowym¹⁶⁰. Wreszcie, w tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje treść art. 110, gdzie ustawodawca wprost przesądził, że w zakresie spraw nieunormowanych przepisami tej ustawy zastosowanie miały mieć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Administracyjnoprawna droga załatwiania spraw niewątpliwie nawiązywała do rzeczywistego, normatywnego charakteru tego stosunku prawnego, błędnie nazwanego przez ustawodawcę stosunkiem pracy.

3.3.2.1.5. USTAWA Z 26 STYCZNIA 1982 R. KARTA NAUCZYCIELA

Dopiero w kolejnych pragmatykach ustawodawca podjął próbę faktycznej zmiany konstrukcji tego stosunku prawnego, poprzez nie tylko stosowanie nowej siatki pojęciowej, ale i przez wdrożenie mocą przepisów adekwatnych elementów, ściśle przynależnych tym pojęciom. Pierwszą z tych pragmatyk była Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁶¹, w treści której ustawodawca przesądził *expressis verbis* charakter prawny tego stosunku prawnego, stwierdzając w art. 10, że „stosunek pracy” z nauczycielem nawiązuje się na podstawie mianowania lub umowy o pracę. W art. 98 stwierdził też, że w zakresie

¹⁵⁸ Art. 88 ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela.

¹⁵⁹ Art. 87 ust. 4 Ustawy z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela.

¹⁶⁰ J. Stelina, *Inne stosunki służbowe przekształcone...*, s. 91.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19.

spraw wynikających ze stosunku pracy, a nie uregulowanych przepisami tej ustawy (dotyczących zarówno nauczycieli mianowanych, jak i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) miały zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, zaś spory o roszczenia ze stosunku pracy nauczycieli, niezależnie od formy nawiązania stosunku pracy, rozpatrywane miały być przez komisje odwoławcze do spraw pracy i sądy pracy. Te zasadnicze elementy legły zatem u podstaw przyjęcia utrwalonego poglądu, że od tego momentu „nie było już żadnej wątpliwości, że nauczyciele pozostają w stosunkach pracy, a Karta Nauczyciela jest jedną z pragmatyk pracowniczych”¹⁶². Co więcej, jako faktyczne powody tego stanu wskazano względy polityczne, tj. „zyskanie przychylności nauczycieli w trudnym dla władzy stanie wojennym”¹⁶³.

Wydać się jednak, że nad powyższymi założeniami nie można przejść obojętnie, bezrefleksyjnie czy bezkrytycznie przyjmując tak silną instrumentalizację prawa¹⁶⁴. Nie kwestionuję tutaj faktu, że tymi bezpośrednimi motywami ustawodawcy były czynniki „polityczne”, które stanowiły odpowiedź na żądania tej grupy osób objętych reżimem stosunku służbowego *sensu largo*. Jak podają źródła, tym właśnie kierował się ówczesny prawodawca, czy ściślej legislatorzy tworzący założenia tych przepisów. Niemniej jednak jest to ujęcie tego zagadnienia z poziomu pierwszego, bezpośredniego i uchwyconego w krótkiej perspektywie. Odrywając się od tej perspektywy, przyjmując szeroką, długoterminową optykę, nawiązującą do założeń filozoficzno-teoretycznych, dojrzeć można w tej problematyce zamiast prostego, bezrefleksyjnego dostosowania przepisów do żądań istotnej w skali państwa grupy społecznej, przejaw zmiany ogólnego paradygmatu tych instytucji, tj. od prawa publicznego, prawa administracyjnego do prawa prywatnego, prawa pracy. Innymi słowy, z takiej perspektywy kwestie te mają charakter po pierwsze aprioryczny, a po drugie osadzony w dominującym wówczas nurcie filozoficznym. Nurtem tym w latach powstania Karty Nauczyciela nadal był dialektyczny materializm i przez jego założenia aksjologiczne, świadomie lub nieświadomie patrzyli zarówno twórcy, jak i adresaci tych nowych przepisów.

Instrumentalność wprowadzenia powyższych zasad w treść ustawy miała jednak wymiar rażący, a rozbieżność pomiędzy deklarowanym statusem prawnym nauczycieli a faktycznymi przepisami obrazowała skalę niezrozumienia fundamentów instytucji, w której dokonywano ingerencji. Doskonałym tego przykładem jest art. 12 w którym zawarto deklarację, że „nauczyciele mianowani nie podlegają podporządkowaniu służbowemu określone w innych przepisach prawnych dla mianowanych funkcjonariuszy

¹⁶² J. Stelina, *Inne stosunki służbowe przekształcone...*, s. 91.

¹⁶³ Tamże.

¹⁶⁴ S. Wronkowska-Jaskiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 28.

państwowych”. Wyraźnie odczuwalna sztuczność, nieintegralność i zbędność tego „normatywnego komunikatu”, mocno pogłębiona konsekwentnie stosowanym terminem „stosunek pracy”, pozostawała w rażącej sprzeczności z zachowanymi w tej ustawie, elementami budującymi *de facto* stosunek służbowy, a nie stosunek pracy.

Nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach i placówkach mianował (lub zawierał z nimi umowę o pracę) organ bezpośrednio nadzorujący szkołę, w której dochodziło do zatrudnienia (za zgodą dyrektora tej szkoły lub na jego wniosek). Nauczyciel mianowany mógł być przeniesiony na własną prośbę lub z urzędu za jego zgodą na inne stanowisko w tej samej lub innej szkole, w tej samej lub innej miejscowości, na takie same lub inne stanowisko. W wypadku gdy zachodziły zmiany organizacyjne uniemożliwiające dalsze zatrudnienie nauczyciela mianowanego na zajmowanym stanowisku w szkole (a nauczyciel nie wyraził zgody na przeniesienie na inne stanowisko w tej szkole lub do innej szkoły), organ nadzorujący szkołę miał w szczególności obowiązek, na wniosek nauczyciela przenieść go w stan nieczynny. Nauczyciel pozostający w stanie nieczynnym zachowywał prawo do wynagrodzenia zasadniczego oraz do innych świadczeń pracowniczych.

Stosunek pracy mianowanego nauczyciela wygasł z mocy prawa w enumeratywnie wskazanych przypadkach, natomiast ulegał rozwiązaniu m.in. w razie stwierdzenia niewywiązywania się przez nauczyciela z obowiązków służbowych. Stwierdzenie to następowało w ustawowo regulowanym trybie oceny nauczyciela. Dokonywał tego organ bezpośrednio nadzorujący szkołę, na podstawie opinii dyrektora szkoły i swojego przedstawiciela. O ile ta negatywna ocena nie została ustalona przez naczelną (centralną) organ nadzorujący szkołę, nauczyciel miał prawo odwołać się do organu bezpośrednio wyższego od tego, który ustalił ocenę. W razie wniesienia przez nauczyciela odwołania od negatywnej oceny, uzasadniającej rozwiązanie stosunku pracy, rozwiązanie stosunku pracy nie mogło nastąpić przed rozstrzygnięciem tego odwołania. Ponadto nauczyciele mianowani podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej za uchybienia godności zawodu nauczyciela lub obowiązkowi służbowemu. W sprawach dyscyplinarnych nauczycieli orzekały w pierwszej instancji komisje dyscyplinarne przy organie administracji państwowej stopnia wojewódzkiego (dla nauczycieli szkół podległych pośrednio i bezpośrednio tym organom) i komisje dyscyplinarne przy właściwych ministrach (dla nauczycieli szkół podległych tym ministrom i podporządkowanym organom administracji państwowej).

W świetle Karty Nauczyciela, wbrew deklaracjom ustawodawcy nadal zatem w pewnym stopniu obowiązywał praktyczny reżim publicznoprawny. Występowała chociażby podległość służbowa, zwiększona dyspozycyjność, odpowiedzialność dyscyplinarna i wzmożona, ustawowa ochrona stabilności stosunku prawnego nauczyciela. Z drugiej jednak strony wprowadzono generalne odniesienie do przepisów Kodeksu pracy w miejsce

Kodeksu postępowania administracyjnego i generalną kognicję sądów pracy. Był to rażący przejaw bezzasadnej i sztucznej hybrydowości tej pragmatyki.

3.3.2.1.6. USTAWA Z 4 MAJA 1982 R. O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Drugą ustawą obok Karty Nauczyciela, która odnosiła się do kwestii prawa stosunku służbowego *sensu largo* w obszarze nauki i oświaty była Ustawa z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym¹⁶⁵. Tutaj także ustawodawca potwierdził dominujący wówczas kierunek zmian w tej części prawa, wprowadzając instrumenty właściwe prawu pracy. W odniesieniu jednak do Karty Nauczyciela zakres tych zmian był szerszy i bardziej konsekwentny. Co prawda, podstawowy status prawny tych kadr ogniskował się wokół instytucji mianowania, jednak tradycyjne element konstruujące w praktyce tę instytucję zostały zminimalizowane, nie pozostawiając wątpliwości o intencjach prawodawcy w zakresie ścisłego zbliżenia tych stosunków prawnych do prawa pracy. Z tych konstruktywnych, tradycyjnych elementów statusu prawnego opartego na mianowaniu, ustawa właściwie zachowała tylko wzmożoną ochronę stosunku pracy, odpowiedzialność dyscyplinarną i szczątkową dyspozycyjność.

W świetle tej ustawy stosunek pracy z pracownikiem naukowo-dydaktycznym nawiązywał się na podstawie mianowania na stałe, na czas nieokreślony lub na czas określony albo też przez zawarcie umowy o pracę. Pierwsze zatrudnienie w szkole pracownika naukowo-dydaktycznego następowało po uprzednim przeprowadzeniu konkursu, którego zasady i tryb określał statut szkoły. W stosunku do poszczególnych stanowisk ustawa przewidywała szczególne rozwiązania. I tak, stosunek pracy z profesorem i docentem nawiązywał się na podstawie mianowania na stałe. Mianowanie na stanowisko asystenta-stażysty następowało na okres jednego roku, a na stanowisko asystenta lub starszego asystenta na okres trzech lat i mogło być odnowione (na okres pięciu lat). Mianowanie na stanowisko adiunkta następowało na okres pięciu lat i też mogło być odnowione (na dalsze cztery lata). Gdy adiunkt uzyskał stopień doktora habilitowanego, był wówczas mianowany na czas nieokreślony. Stanowiska pracowników dydaktycznych obsadzane były w drodze mianowania na czas nieokreślony, dokonywanego przez rektora. Inni pracownicy szkoły zatrudniani byli na podstawie umowy o pracę.

Ustawa enumeratywnie wskazywała przesłanki rozwiązania „stosunku pracy” z mianowania. W wypadku zniesienia lub przekształcenia szkoły w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie mianowanego pracownika naukowo-dydaktycznego na stanowisku zajmowanym w tej szkole (jeśli nie wyrażał zgody na przeniesienie na równorzędne stano-

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym; Dz.U. 1982 Nr 14, poz. 113.

wisko w tej samej lub innej szkole, instytucie naukowym albo w innej placówce naukowej w tej samej lub innej miejscowości) właściwy minister, na wniosek takiego pracownika, miał obowiązek przenieść go w stan nieczynny (nie dłuższy niż sześć miesięcy) lub rozwiązać z nim stosunek pracy. Pracownik naukowo-dydaktyczny pozostający w stanie nieczynnym zachowywał prawo do wynagrodzenia zasadniczego oraz do innych świadczeń pracowniczych, a w razie powstania możliwości zatrudnienia w tej samej szkole na tym samym stanowisku, właściwy minister zobowiązany był go zatrudnić w pierwszej kolejności. W razie odmowy podjęcia pracy przez tego pracownika stosunek pracy wygasiał z dniem odmowy.

Z elementów nawiązujących do modeli publicznoprawnych mianowania, obok przywołanego „stanu nieczynnego”, przywołać można, że nauczyciele akademicy podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej (za postępowanie uchybiające godności zawodu, naruszające normy współżycia społecznego i za rażące naruszenie obowiązków), oraz pozostawali w pewnej dyspozycyjności. Jednak poziom tej dyspozycyjności był stosunkowo niewielki, gdyż pracownika naukowo-dydaktycznego można było przenieść do innej szkoły w tej samej lub innej miejscowości na jego wniosek lub za jego zgodą. O przeniesieniu decydował organ właściwy do mianowania na nowe stanowisko, za zgodą organu, który mianował pracownika na dotychczas zajmowane stanowisko. Co prawda pracownik naukowo-dydaktyczny mógł być zobowiązany do pracy dydaktycznej w innej szkole, ale tylko w tej samej miejscowości i tylko w celu uzupełnienia obowiązującego wymiaru godzin. Przeniesienie profesora lub docenta mogło nastąpić po zasięgnięciu opinii senatów obydwu szkół, a przeniesienie pozostałych pracowników naukowo-dydaktycznych, po zasięgnięciu opinii rad właściwych wydziałów.

3.3.2.2.1. STATUS SŁUŻBOWY SĘDZIÓW

W ramach wyodrębnionej kategorii „pozostałych stosunków służbowych niezmilitaryzowanych”, obok statusu prawnego kadr oświaty i nauki, drugą podgrupę tego typu stosunków służbowych tworzył status prawny kadr wymiaru sprawiedliwości. W ujęciu dychotomicznym na podgrupę tę składał się status prawny sędziów i prokuratorów. W przypadku pierwszej grupy, jak zauważa J. Stelina, „właściwie konstrukcja prawna stosunku służbowego sędziów została utrzymana, jednak liczne zmiany przepisów prowadziły w istocie do osłabienia statusu sędziego jako organu władzy sądowniczej”¹⁶⁶. Nastąpiło to jednak dopiero mocą Ustawy z 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁶⁷, którą wprowadzono wymóg adresowany do sędziów, wyrażany do-

¹⁶⁶ J. Stelina, *Inne stosunki służbowe przekształcone...*, s. 94.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1985 Nr 31, poz. 137.

bitnie chociażby w rocie ślubowania: „stania na straży politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju Polski Rzeczypospolitej Ludowej”. Do tego jednak czasu, tj. do momentu uchwalenia przywołanej ustawy z 1985 r., obowiązywały przepisy przedwojenne, zawarte w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁶⁸. W stosunku jednak do ich brzmienia omówionego w podrozdziale 2.3.2 Stosunki służbowe służb niezmilitaryzowanych, ważna ich modyfikacja nastąpiła Ustawą z 19 grudnia 1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁶⁹, mocą której wprowadzono do katalogu podstawowych warunków uzyskania statusu sędziego warunek dawania rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polsce Ludowej¹⁷⁰. W świetle tych zmienionych przepisów sędziów sądów powszechnych powoływała Rada Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości, zmiana stanowiska sędziego mogła nastąpić co do zasady za jego zgodą, a w sprawach o roszczenia sędziów wynikające ze stosunku pracy właściwa była droga postępowania administracyjnego¹⁷¹. W sprawach nieunormowanych tymi przepisami do sędziów stosowało się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych.

Przywołana już ustawa z 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawierała w katalogu warunków uzyskania statusu sędziego „dawania rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polsce Ludowej”. Zmienił się też tryb dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego. Zgodnie z art. 72 ustawy w takich sprawach właściwa była droga służbowa oraz „w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego sędziemu nie przysługiwała droga sądowa”. Żądania, przedstawienia i zażalenia w sprawach związanych ze swoim stanowiskiem sędziego mógł wносить tylko w drodze służbowej. W takich sprawach nie mógł więc zwracać się do instytucji i osób postronnych ani podawać tych spraw do wiadomości publicznej.

3.3.2.2.2. STATUS SŁUŻBOWY PROKURATORÓW

W przeciwieństwie do prawodawstwa okresu przedwojennego ustawodawca powojenny wyłączył regulacje dotyczące statusu prokuratorów ze wspólnego z sędziami aktu prawnego. O ile bowiem w okresie międzywojennym status prawny obu tych grup uregulo-

¹⁶⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1928 Nr 12, poz. 93.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1963 Nr 57, poz. 308.

¹⁷⁰ Art. 50 lit. a. Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁷¹ Art. 65⁴ Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

wany został w Prawie o ustroju sądów powszechnych¹⁷², o tyle ustawodawca powojenny wyodrębnił problematykę prokuratorów i uregulował ją w Ustawie z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷³. Na tej podstawie Prokuratorów Generalnej Prokuratury oraz prokuratorów wojewódzkich mianował i zwalniał Przewodniczący Rady Państwa na wniosek Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej. Ten ostatni mianował i zwalniał pozostałych prokuratorów i innych pracowników prokuratury. W art. 15 tej ustawy sformułowano jednoznacznie, że Generalny Prokurator Rzeczypospolitej, jego zastępcy, prokuratorzy, wiceprokuratorzy, podprokuratorzy, referendarze śledczy, asesorowie oraz inni mianowani pracownicy prokuratury byli pracownikami państwowymi i podlegali co do zasady przepisom Ustawy o państwowej służbie cywilnej, chyba że przepisy przywołanej ustawy lub przepisy szczególne stanowiły inaczej. Rada Państwa otrzymała delegację do określenia dla tych kadr, zwanych w ustawie konsekwentnie „pracownikami”, tabelę stanowisk służbowych i grupy zasadniczego uposażenia, zasady zaszeregowania do grup uposażenia oraz kwoty ich miesięcznego uposażenia¹⁷⁴. Ponadto Rada Państwa określała regulamin odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów.

Dokonana w powyższy sposób radykalna zmiana charakteru statusu prawnego prokuratorów, tj. rezygnacja z przedwojennego stosunku służbowego *sensu stricto*, na wpisujący się w dominujący powojennie trend prawnopracowniczego statusu opartego na stosunku pracy została wzmocniona w kolejnej ustawie regulującej tę problematykę, tj. w Ustawie z 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷⁵. Mocą tego aktu prawnego jeszcze dobitniej podkreślono czy raczej zadeklarowano „pracowniczy” charakter statusu prokuratorów, określając ich systemowo pojęciem „pracownicy prokuratorscy”¹⁷⁶. Zgodnie z art. 57 do pracowników prokuratorских i administracyjnych w jednostkach organizacyjnych prokuratury zastosowanie miały co do zasady ogólne przepisy dotyczące pracowników państwowych. Wspomnianymi zaś „pracownikami administracyjnymi” prokuratury były osoby zatrudnione w prokuraturze, które nie były pracownikami pro-

¹⁷² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁷³ Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1950 Nr 38, poz. 346.

¹⁷⁴ Mocą Uchwały Rady Państwa z dnia 23 maja 1957 r. w sprawie określenia dla pracowników prokuratorских Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tabeli stanowisk służbowych, kwot miesięcznego uposażenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk, zasad zaszeregowania oraz dodatków do uposażenia; M.P. 1957 Nr 47, poz. 286.

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1967 Nr 13, poz. 55.

¹⁷⁶ Art. 9 ust. 5 Ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

kuratorskimi. Mimo jednak tej normatywnej deklaracji, ustawodawca utrzymał w obu ustawach, tj. z 1950 i 1967 r. mianowanie jako podstawę relacji prokuratorów z państwem. Utrzymał również niektóre elementy tradycyjnie związane z tym aktem mianowania, jak ograniczenie praw i wolności zawodowych, politycznych, związkowych, daleko posunięta dyspozycyjność wyrażająca się w założeniu, że jeżeli dobro służby tego wymagało, Prokurator Generalny mógł delegować prokuratora do innej prokuratury¹⁷⁷, czy chociażby zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dostrzegalny był zatem rozdźwięk pomiędzy deklarowanym, pracowniczym statusem tej grupy osób, a faktycznymi, tj. wynikającymi zapewne z praktycznych i obiektywnie niezbędnych warunków wykonywania funkcji prokuratora, atrybutami.

Powyższe przypuszczenie uprawdopodobnia model statusu prawnego przyjęty w kolejnej ustawie o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷⁸ z połowy lat 80. W jej treści nastąpił jednoznaczny zwrot w kierunku tradycyjnego kształtu stosunku służbowego *sensu stricto* tej grupy osób. W art. 59 ustawy prawodawca *expressis verbis* wyartykułował, że ich stosunek prawny ma charakter stosunku służbowego, opartego na mianowaniu. Co więcej, konsekwentnie przyjął założenia właściwe takim instytucjom w modelu publicznoprawnym, że po pierwsze, w sprawach o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego prokuratorów właściwa była droga służbowa, a po drugie, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi nie przysługiwała droga sądowa¹⁷⁹. Prokurator, wnosząc – w związku ze służbą – przedstawienie lub skargę, był obowiązany więc do zachowania tej drogi służbowej, przy czym nie wolno mu było podawać podjętego działania do wiadomości publicznej. W mocy pozostawały obecne już w treści poprzednich dwóch ustaw o Prokuraturze, przepisy dotyczące wymienionych specjalnych praw i obowiązków, ograniczeń, odpowiedzialności dyscyplinarnej. Natomiast obok tej grupy, w prokuraturze zatrudnieni byli pracownicy administracyjni i obsługi, których prawa i obowiązki określały przepisy o pracownikach urzędów państwowych.

Przypadek kształtowania się prawa stosunku służbowego w prokuraturze, historia radykalnych jego zmian i końcowego powrotu do właściwych, pierwotnych rozwiązań prawnych wymaga szczególnej uwagi. Można oczywiście tłumaczyć dokonany w 1985 r. zwrot chęcią praktycznego wzmocnienia tego korpusu kadrowego, można doszukiwać się też motywów w praktycznych, koniecznych uwarunkowaniach dla skutecznego działania tej formacji. Można wreszcie dopatrywać się powodów tych zmian na poziomie meta-teoretycznym. Nie ulega jednak wątpliwości, że wbrew dominującej w tym okresie

¹⁷⁷ Art. 59 Ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1985 Nr 31, poz. 138.

¹⁷⁹ Art. 61 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

myśli filozoficzno-teoretycznej, wyrażającej się w prawodawstwie m.in. paradygmatem od prawa publicznego (administracyjnego) do praw prywatnego (prawa pracy) ustawodawca dokonał radykalnego odstępstwa, przywracając reżim służbowy w tym newralgicznym dla funkcjonowania państwa obszarze. Zwrotu tego nie dokonał jednak w pełni, gdyż mocą art. 117 ustawy pozostawił, błędne moim zdaniem, odesłanie w sprawach nieuregulowanych do Ustawy o pracownikach urzędów państwowych i Kodeksu pracy.

3.3.2.3. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW ZAKŁADÓW I PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH

Ostatnią grupą stosunków służbowych niezmilitaryzowanych były stosunki prawne w zakładach i przedsiębiorstwach publicznych. Znaczna ich część, przedstawiona w rozważaniach dotyczących okresu międzywojennego, utrzymała status stosunków służbowych do momentu wejścia w życie Kodeksu pracy. W związku z zawartymi tam regulacjami dotyczącymi nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania oraz w związku z przyjętym generalnym założeniem wyrażonym w art. 298 Kodeksu pracy prawnopracowniczy status tych instytucji miał zostać uregulowany w formie odpowiednich rozporządzeń. Niemniej jednak do wejścia w życie tych przepisów obowiązywał w nich klasyczny model publicznoprawnych stosunków służbowych, zaczerpnięty z prawodawstwa międzywojennego.

3.3.2.3.1. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA „POLSKIE KOLEJE PAŃSTWOWE”

Doskonałym tego przykładem jest status prawny pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”, który w świetle Rozporządzenia Rady Ministrów z 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”¹⁸⁰, utrzymał charakter publicznoprawny¹⁸¹. W §3 akt ten jednoznacznie deklarował, że stosunek służbowy pracowników tego przedsiębiorstwa był publiczno-prawny; mógł być zmieniony,

¹⁸⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. 1945 Nr 52, poz. 299.

¹⁸¹ W kontekście zakwalifikowania tego podmiotu do kategorii niezmilitaryzowanych stosunków służbowych trzeba odnotować, że mocą Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o militaryzacji Polskich Kolei Państwowych; Dz.U. 1944 Nr 11, poz. 55, nastąpiła czasowa militaryzacja tej instytucji, a zgodnie z art. 2 „wszystkich zatrudnionych na Polskich Kolejach Państwowych uważało się za zmobilizowanych do wojskowej służby w komunikacji kolejowej”.

zawieszony lub rozwiązany wyłącznie na podstawie przepisów prawa publicznego¹⁸². Nadanie statusu „pracownika etatowego” następowało w formie mianowania, natomiast nadanie statusu „kandydata” następowało w trybie przyjęcia do „służby przygotowawczej na stanowisko etatowe”. Władza, która „mianowała pracownika”, oznaczała jego stanowisko, grupę i szczebel uposażenia, prawo do umundurowania a także termin ważności mianowania. Osoba mianowana składała ślubowanie służbowe, a jej nadrzędnym obowiązkiem było „służyć wiernie Rzeczypospolitej, stać na straży jej demokratycznego ustroju, zachowywać się lojalnie w stosunku do Władz Państwa i ich zarządzeń oraz strzec interesów Państwa”¹⁸³, a ponadto wykonywanie poleceń służbowych. Rozporządzenie wreszcie przewidywało, że sprawy służbowe pracowników należało rozstrzygać w drodze służbowej, a z prośbami, zażaleniami i odwołaniami podwładny miał zwracać się do bezpośredniego zwierzchnika (zażalenia przeciw zwierzchnikowi podwładny wносił wprost do władzy, której ten zwierzchnik bezpośrednio podlegał)¹⁸⁴.

Na tym tle nie ma więc wątpliwości, że mocą przywołanych przepisów prawodawca powojenny zachował w przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” stosunek służbowy *sensu stricto*, ze wszystkimi najważniejszymi elementami konstrukcyjnymi tego stosunku. Poza wymienionymi elementami dodatkowo przewidziana była ochrona prawna stosunku służbowego, odpowiedzialność dyscyplinarna oraz zwiększona dyspozycyjność. Jedyną kwestią, niezgodną z wzorcem modelu publicznoprawnego tego typu stosunku, było konsekwentne stosowanie przez prawodawcę pojęcia „pracownik”, w miejsce naturalnego w takich realiach prawnych pojęcia „funkcjonariusz”. Zmiana tych przepisów, w kierunku prawa pracy, nastąpiła najpierw w formie nowelizacji tego rozporządzenia¹⁸⁵, mocą której wykreślone zostały te jego postanowienia, które wprost nawiązywały do modelu publicznoprawnego¹⁸⁶. Następnie, przywołane już postanowienia Kodeksu pracy o mianowaniu, definitywnie zmieniły charakter prawny tego stosunku prawnego.

Co prawda zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych¹⁸⁷ (wydanym na podstawie art. 298

¹⁸² W szczególności na podstawie przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”.

¹⁸³ §19 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”.

¹⁸⁴ §21 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”.

¹⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 1954 r. zmieniające zasady wynagradzania pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz.U. 1954 Nr 20, poz. 75.

¹⁸⁶ Przede wszystkim usunięto zacytowany już – mający charakter normatywnej deklaracji – §3 Rozporządzenia.

¹⁸⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 327.

Kodeksu pracy w porozumieniu z Centralną Radą Związków Zawodowych) przyjęto, że pracownicy mianowani na podstawie dotychczasowych przepisów stawali się pracownikami mianowanymi w rozumieniu tego rozporządzenia¹⁸⁸, niemniej konstrukcja ich statusu uległa poważnej zmianie. Zmienił się przede wszystkim nadrzędny obowiązek mianowanych pracowników, a mianowicie wcześniejsze „służenie wierne Rzeczypospolitej” zastąpił obowiązek sformułowany jako: „pracować sumiennie i z należytą starannością oraz wykazywać dbałość o prawidłowe wykonywanie zadań transportu kolejowego”¹⁸⁹. Poważną kwestią zachowaną w treści tego rozporządzenia, rzutującą na ocenę właściwego charakteru tej instytucji, było wprowadzenie mocą §46 zasady, która w stosunku do pracowników mianowanych wyłączała właściwość powiatowych komisji odwoławczych do spraw pracy. Odwołania i wnioski dotyczące stosunku pracy¹⁹⁰ rozpatrywać miała jednostka nadrzędna nad jednostką organizacyjną zatrudniającą pracownika, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Ta zasada, wraz z utrzymaną wzmocnioną ochroną stosunku pracy z mianowania, odpowiedzialnością dyscyplinarną, wzmożoną dyspozycyjnością, a nawet w tym wypadku poszerzoną o uprawnienia w zakresie umundurowania, bezpłatnych deputatów węglowych czy świadczeń kolejowej służby zdrowia powodowała, że rzeczywisty charakter prawny tego stosunku prawnego był daleki od stosunku zobowiązaniowego.

3.3.2.3.2. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA „POLSKA POCZTA, TELEGRAF I TELEFON”

Drugim przykładem przekształceń statusu przedsiębiorstwa państwowego w okresie powojennym była kwestia podejścia prawodawcy do państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. W tym przypadku przedwojenne Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” utrzymane zostało w mocy bez zmian, do momentu jego zastąpienia rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 298 Kodeksu pracy. Mowa o Rozporządzeniu Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”¹⁹¹.

¹⁸⁸ §47 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych.

¹⁸⁹ §14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych.

¹⁹⁰ W zakresie określonym w art. 264 Kodeksu pracy, tj.: odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę; żądanie przywrócenia do pracy lub odszkodowania oraz żądanie nawiązania umowy o pracę.

¹⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 329.

Do lat 70. obowiązywał zatem w tej formacji model stosunku służbowego *sensu stricto*, którego charakter wyrażony został wprost w §1 rozporządzenia. Zgodnie z tą normatywną deklaracją stosunek ten miał charakter publicznoprawny i według §2 rozporządzenia mógł być zawiązany, zmieniony lub rozwiązany „wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego”. Takie założenie przekładało się wprost na znane z modeli okresu międzywojennego prawa i obowiązki osób pozostających w tym reżimie¹⁹².

Zmiana tych przepisów nastąpiła dopiero przywołanym aktem wydanym na podstawie Kodeksu pracy. Przekształcenie dotychczasowego, administracyjnoprawnego mianowania w mianowanie rozumiane jako instytucja prawa pracy nastąpiło w trybie §60 rozporządzenia, zgodnie z którym pracownicy mianowani, którzy uzyskali ten status na podstawie dotychczasowych przepisów stali się *ipso iure* pracownikami mianowanymi w rozumieniu nowego rozporządzenia. W przypadku natomiast nowych pracowników stosunek pracy na podstawie mianowania nawiązywano z dniem określonym w akcie nominacji. Niewątpliwie relacja elementów publicznoprawnych w tym akcie została ograniczona i zastąpiona elementami właściwymi prawu pracy. Niemniej stopień niekonsekwencji prawodawcy w tym zakresie wyraźnie się odznaczył. Z jednej strony wprowadzono powiązanie stosunku pracy właśnie z pojęciem mianowania oraz inne szczegółowe rozwiązania, jak na przykład założenie, że stosunek pracy wygasał w przypadkach, w których przepisy Kodeksu pracy przewidywały wygaśnięcie umowy o pracę, a przepisy tego Kodeksu stosowało się odpowiednio. Z drugiej strony, prawodawca pozostawił administracyjnoprawne atrybuty instytucji mianowania, jak na przykład kwestię umundurowania czy zasadę, że odwołania i wnioski w sprawach pracowników rozpatrywała jednostka nadrzędna nad zakładem pracy w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ten wypadkowy stan tego statusu stosunku pracy (ciągle jednak z elementami służbowego) utrzymany został przez kolejne Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”¹⁹³.

¹⁹² E. Bojanowski, *Refleksje nad charakterem przedsiębiorstw państwowych Polskie Koleje Państwowe oraz Polska Poczta, Telegraf i Telefon ze stanowiska nauki prawa administracyjnego* [w:] J. Łętowski (red.), J. Pruszyński (red.), *Prawo administracja gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 23–24. Zdaniem przywołanego autora: „dogmatyczne przyporządkowanie charakteryzowanych instytucji do przedsiębiorstw państwowych nie może stanowić przeszkody w podkreśleniu faktu, iż mamy tutaj do czynienia z instytucjami o zróżnicowanym charakterze prawnym, pozwalającym doszukać się w nich zarówno cech właściwych przedsiębiorstwom państwowym, jak i zakładom administracyjnym, jak wreszcie organom administracji państwowej”.

¹⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz.U. 1986 Nr 43, poz. 209.

3.3.2.3.3. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA „POLSKIE LASY PAŃSTWOWE”

Trzecim w kolejności podmiotem omówionym w części dotyczącej stosunków służbowych w prawie międzywojennym było przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Lasy Państwowe”, którego przepisy, sformułowane w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych¹⁹⁴ zostały uchylone mocą Ustawy z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym¹⁹⁵. W świetle nowych, powojennych regulacji państwowe lasy i grunty leśne wraz ze związanymi z nimi gospodarczo gruntami nieleśnymi oraz nieruchomościami i ruchomościami, służącymi do prowadzenia gospodarstwa leśnego, jak również zakładami przemysłu leśnego, stanowiły „państwowe gospodarstwo leśne”. Przedsiębiorstwom lasów państwowych służyły wszystkie publiczno-prawne uprawnienia dotychczasowej administracji lasów państwowych, w szczególności prawo używania zgodnie z obowiązującymi przepisami pieczęci z godłem państwowym. Ustawodawca powtórzył przedwojenne rozwiązania, wskazując w art. 26 ustawy, że stosunek służbowy pracowników przedsiębiorstw lasów państwowych miał charakter publiczno-prawny, choć oprócz pracowników tych mogli być przyjmowani także pracownicy, z którymi zawierano umowy o pracę. Pracownicy administracyjni lasów państwowych przeszli *ipso iure* do służby w przedsiębiorstwach lasów państwowych. Do pracowników przedsiębiorstw, których stosunek służbowy miał charakter publiczno-prawny, stosowało się przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych. Ponadto Minister Leśnictwa w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego oraz Ministrem Skarbu upoważniony został do wydania przepisów o stosunku służbowym pracowników przedsiębiorstw lasów państwowych oraz ich uposażeniu (w formie rozporządzeń)¹⁹⁶.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” oraz państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, także model stosunków służbowych (pracy) przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Lasy Państwowe” uległ zmianie w związku z wejściem w życie postanowień Kodeksu pracy. Na podstawie art. IX pkt 1 Ustawy z 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pra-

¹⁹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych; Dz.U. 1924 Nr 119, poz. 1079.

¹⁹⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym; Dz.U. 1949 Nr 63, poz. 494.

¹⁹⁶ Np. Rozporządzenie Ministra Leśnictwa z dnia 26 maja 1950 r. w sprawie uposażenia pracowników przedsiębiorstw lasów państwowych; Dz.U. 1950 Nr 24, poz. 218.

cy¹⁹⁷ z dniem 1 stycznia 1975 r. uchylone zostały przepisy dotyczące publicznoprawnego charakteru stosunku służbowego pracowników tego przedsiębiorstwa. Pracownicy ci stali się zatem pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy i tymi przepisami regulowany był ich status pracowniczy. Jednocześnie, na podstawie art. 298 Kodeksu pracy, wydane zostało Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych¹⁹⁸, w świetle którego określono dwie podstawy nawiązania stosunku pracy, tj. powołanie w przypadku pracowników lasów państwowych zatrudnianych na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych oraz umowa o pracę z pozostałymi pracownikami. Pomimo tak jednoznacznie prawnopracowniczego charakteru tego stosunku pracy rozporządzenie przewidywało pewne nawiązania do pierwotnych założeń stosunków służbowych, w tym np. umundurowanie, specjalne prawa i obowiązki czy możliwość przeniesienia pracownika (za jego zgodą) do innej miejscowości.

3.3.2.3.3.1. STATUS SŁUŻBOWY STRAŻY LEŚNEJ

Wymaga tu jeszcze podkreślenia Dekret Rady Ministrów z 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej¹⁹⁹, tj. akt tworzący nową formację zorganizowaną na wzór wojskowy, podległą ministrowi Leśnictwa. Do jej głównych zadań należała ochrona przed działalnością przestępczą, śledzenie i ujawnianie sprawców przestępstw przeciw gospodarstwu leśnemu, przemysłowemu i innemu mieniu pozostającemu w administracji Ministra Leśnictwa oraz pełnienie służby wartowniczej i konwojowej. W ramach wykonywanych czynności służbowych służyły jej uprawnienia organów administracji lasów państwowych w zakresie służby ochronnej, niektóre uprawnienia Milicji Obywatelskiej, w tym prawo posiadania i używania broni. Oficerów i szeregowych obowiązywało noszenie na służbie munduru (wg przepisów o umundurowaniu państwowych funkcjonariuszy leśnych). Straż Leśna składała się z oficerów Straży Leśnej, mianowanych przez Ministra Leśnictwa, oraz z szeregowych Straży Leśnej mianowanych przez właściwe organy administracji lasów państwowych. Oficerom i szeregowym Straży Leśnej przysługiwało prawo do uposażenia, wyekwipowania, zakwaterowania oraz pomocy leczniczej w ramach ubezpieczeń społecznych. W dziedzinie obowiązków i uprawnień nieuregulowanych tym dekretem miały odpowiednie zastosowanie przepisy o służbie w lasach państwowych i o państwowej służbie cywilnej. W tym ostatnim zakresie pewną zmianę wprowadził

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 142.

¹⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 51, poz. 328.

¹⁹⁹ Dekret Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej; Dz.U. 1946 Nr 41, poz. 238.

art. 1 pkt 4 Ustawy z 1 marca 1949 r. o zmianie dekretu o Straży Leśnej²⁰⁰, zgodnie z którym Straż Leśna składała się z funkcjonariuszy powołanych przez Ministra Leśnictwa oraz funkcjonariuszy powołanych przez dyrektora lasów państwowych. Stosunek służbowy funkcjonariuszy Straży Leśnej miał zostać ustalony według przepisów obowiązujących dla funkcjonariuszów administracji lasów państwowych w dekreście z 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym²⁰¹.

3.3.2.3.4. DEKRET Z 26 PAŹDZIERNIKA 1950 R. O PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH

Zarysowana wyżej sytuacja przywołanych podmiotów²⁰² była wyjątkowa w tym sensie, że nie wpisywały się w zakres podmiotowy Dekretu z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych²⁰³, ani rychło wydany Dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych²⁰⁴, mocą których objęto ujednoliconymi, nowymi przepisami wszystkie istniejące przedsiębiorstwa państwowe, w tym przedsiębiorstwa powołane przepisami o monopolach państwowych, przedsiębiorstwa byłych związków samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwa Miejskiego Handlu Detalicznego²⁰⁵. Mocą art. 25 z kręgu tego jednoznacznie wyłączono właśnie „Polskie Koleje Państwowe”, „Polską Poczta, Telegraf i Telefon” i przedsiębiorstwo państwowe – gospodarstwo leśne. Z katalogu tego ponadto wyłączono państwowe instytucje bankowe²⁰⁶.

²⁰⁰ Ustawa z dnia 1 marca 1949 r. o zmianie dekretu o Straży Leśnej; Dz.U. 1949 Nr 18, poz. 110.

²⁰¹ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym; Dz.U.R.P. Nr 75, poz. 533.

²⁰² Tj. Przedsiębiorstwa: „Polskie Koleje Państwowe”, „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, „Polskie Lasy Państwowe”.

²⁰³ Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych; Dz.U. 1947 Nr 8, poz. 42, który uchylał Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji; Dz.U.R.P. Nr 25, poz. 195.

²⁰⁴ Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych; Dz.U. 1950 Nr 49, poz. 439.

²⁰⁵ Art. 24 Dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Jednocześnie dekret ten uchylał: Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych; Dz.U.R.P. 1947 Nr 8, poz. 42, Ustawę z dnia 21 maja 1948 r. o przedsiębiorstwach państwowo-spółdzielczych; Dz.U.R.P. 1948 Nr 30, poz. 20 oraz Dekret z dnia 26 października 1949 r. o tworzeniu przedsiębiorstw Miejskiego Handlu Detalicznego; Dz.U.R.P. 1949 Nr 55, poz. 433.

²⁰⁶ Dekret z 3 stycznia 1947 r. dodatkowo wyłączał z zakresu swej regulacji monopole państwowe, przedsiębiorstwo „Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych”, przedsiębiorstwa zbrojeniowe i zakłady wojskowe, pracujące wyłącznie na potrzeby wojska i władz bezpieczeństwa oraz przedsiębiorstwa o kapita-

Dekretem z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych uregulowano zatem te podmioty, które zostały scharakteryzowane w rozważaniach o prawie stosunku służbowego w okresie międzywojennym. Uchylone zostały tym dekretem przepisy o organizacji Mennicy Państwowej²⁰⁷; o organizacji przedsiębiorstwa państwowego „Polski Monopol Solny”²⁰⁸, ale też państwowe zarządy²⁰⁹, wydawnictwa²¹⁰, stocznie²¹¹ i zakłady²¹². W świetle nowych regulacji podmioty te przyjęły status przedsiębiorstw państwowych, mających osobowość prawną, których celem było wykonywanie zadań wynikających z narodowych planów gospodarczych. Na czele przedsiębiorstwa państwowego stał dyrektor, który powoływany był przez właściwego ministra, któremu podlegało przedsiębiorstwo, a dyrektora przedsiębiorstwa terenowego – prezydium rady narodowej, której przedsiębiorstwo podlegało. Przepisy nie określały przesłanek powołania i odwołania dyrektora, ograniczenia wynikać zatem mogły jedynie z przepisów prawa pracy²¹³. Oba te dekrety, a także kolejne przepisy sformułowane w Ustawie z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych²¹⁴ nie zawierały szczególnych postanowień na temat charakteru stosunków służbowych w przedsiębiorstwach państwowych, w szczególności nie formułowały żadnych postanowień odnośnie do publicznoprawnego charakteru którychkolwiek z nich. Z powodu zatem braku *lex specialis* oraz w myśl art. 3 Ustawy z 26 czerwca 1974 r.

le państwowym lub mieszanym, mające formę prawną spółek handlowych, w imieniu których działają ich władze statutowe.

²⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 grudnia 1934 r. o organizacji Mennicy Państwowej; Dz.U. 1935 Nr 3, poz. 18.

²⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 10 stycznia 1933 r. o organizacji przedsiębiorstwa państwowego „Polski Monopol Tytoniowy”; Dz.U. 1933 Nr 4, poz. 25.

²⁰⁹ Np. Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 17 lutego 1949 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Centralny Zarząd Przedsiębiorstw Robót Komunikacyjnych”; M.P. 1949 Nr A-12, poz. 142.

²¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1950 r. w sprawie poddania przedsiębiorstwa państwowego „Państwowy Instytut Wydawniczy” działaniu dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych; Dz.U. 1950 Nr 22, poz. 190.

²¹¹ Np. Zarządzenie Ministra Żeglugi z dnia 14 września 1949 r. o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą: „Stocznie Rybackie”; M.P. 1949 Nr A-89, poz. 1085.

²¹² Np. Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 maja 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu p.n. „Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne”; M.P. 1948 Nr 57, poz. 341.

²¹³ A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową* [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 437.

²¹⁴ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych; Dz.U. 1981 Nr 24, poz. 122.

Kodeks pracy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo państwowe miało status zakładu pracy, do pracowników tych stosowało się kodeksowe postanowienia ogólne²¹⁵.

Niewątpliwie zatem w przypadku przedsiębiorstw państwowych, w rozumieniu przywołanych dekretów, w aspekcie modelu stosunków prawnych osób w nich zatrudnionych, prawodawca co do zasady opowiedział się za przynależnością tych stosunków do prawa pracy²¹⁶. Decyzja ta wydaje się prawidłowa z uwagi na „zewnętrzny” charakter tych podmiotów wobec organów administracji publicznej (wówczas państwowej). Niemniej charakter ten nie był jeszcze wówczas w doktrynie jednoznacznie identyfikowany²¹⁷. Problem ten wyraźnie ujawniał się właśnie w zakresie statusu dyrektora przedsiębiorstwa i kwestii jego miejsca w układzie administracyjnym. Zdaniem ówczesnej doktryny prawa administracyjnego „w układzie przedsiębiorstwo państwowe – organ nadrzędny nad przedsiębiorstwem dyrektor traktowany jest tak jak podporządkowany organ administracyjny; we wszystkich pozostałych przypadkach dyrektor występuje jako organ przedsiębiorstwa – osoby prawnej”²¹⁸.

3.3.2.3.5. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWYCH INSTYTUCJI BANKOWYCH

Odniesienia wymaga jeszcze ostatnia grupa podmiotów wyłączonych przez prawodawcę z zakresu podmiotowego obu przywołanych wyżej dekretów o przedsiębiorstwach państwowych, a mianowicie państwowe instytucje bankowe. W świetle pierwszego aktu prawnego regulującego tę problematykę w prawodawstwie powojennym, tj. w dekreście z 25 października 1948 r. o reformie bankowej²¹⁹ prawodawca utrzymał publiczno-prawny charakter stosunków służbowych w bankach państwowych. Zgodnie z art. 13 tego dekretu Rada Ministrów otrzymała delegację do określenia stosunku służbowego pracowników tych banków. Delegacja ta jednak nie została wykonana, gdyż została usunięta nowelizacją z 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów o reformie bankowej²²⁰, gdzie w miejsce dotychczasowych stosunków służbowych wprowadzono zasadę, że „stosunek pracy pracowników instytucji bankowych podlega przepisom ustawodawstwa pracy”²²¹.

²¹⁵ J. Jończyk, *Uwagi o stosowaniu prawa pracy w przedsiębiorstwie przemysłowym*, PiP 1973, Nr 5, s. 59 i n.

²¹⁶ W. Szubert, *Funkcje prawa pracy*, PiP 1973, Nr 3–4, s. 567 i n.

²¹⁷ A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne...*, s. 406.

²¹⁸ Tamże, s. 411.

²¹⁹ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej; Dz.U. 1948 Nr 52, poz. 412.

²²⁰ Ustawa z dnia 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów o reformie bankowej; Dz.U. 1951 Nr 18, poz. 143.

²²¹ Art. 33 Ustawy z dnia 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów o reformie bankowej.

Przepisami tymi objęte zatem były następujące instytucje bankowe: Narodowy Bank Polski, Bank Inwestycyjny, Bank Rolny, Bank Komunalny, a w pierwszych latach powojennych jeszcze Bank Rzemiosła i Handlu i Powszechna Kasa Oszczędności. Kolejne ustawy²²² nie podejmowały kwestii statusu prawnego pracowników banku pozostawiając zatem tę kwestię, w pierwszej fazie regulacjom statutowym banków, a po wejściu w życie Kodeksu Pracy regulacjom ogólnym²²³.

3.3.3. REFLEKSOWY ZANIK PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W DESTRUOWANYM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM, GOSPODARCZYM I ZAWODOWYM

W pierwszym powojennym okresie ustawodawca zdecydował się przejściowo przywrócić system organów administracji samorządowej oparty na ustawie tzw. scaleniowej z 1933 roku²²⁴. Stąd, do momentu wejścia w życie Ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²²⁵, organy samorządu terytorialnego formalnie funkcjonowały w gminach, powiatach i województwach, przy czym ich funkcje „reprezentujące i stanowiące uzyskiwały rady narodowe, których członkowie nie pochodzili z demokratycznych wyborów”²²⁶. Likwidacja samorządu terytorialnego oraz nacjonalizacja jego mienia nastąpiła mocą przywołanej ustawy z 1950 roku. W jej świetle terenowymi organami władzy państwowej były gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe. Rady te realizowały swoje zadania przez podległe im prezydium. Powoływanie i odwoływanie członków tych prezydiów było uprawnieniem rady narodowej odpowiedniego szczebla. Radykalne przemiany dotknęły też instytucji samorządu personalnego i gospodarczego.

²²² Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym; Dz.U. 1960 Nr 20, poz. 121; Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe; Dz.U. 1975 Nr 20, poz. 108; Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe; Dz.U. 1982 Nr 7, poz. 56.

²²³ T. Bigo, *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. III, Warszawa 1952, s. 13–14.

²²⁴ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 419; zob. też Dekret z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji; Dz.U. 1944 Nr 2, poz. 8; Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych; Dz.U. 1944 Nr 5, poz. 22; Dekret z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego; Dz.U. 1944 Nr 14, poz. 74.

²²⁵ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej; Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130.

²²⁶ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 422.

3.3.3.1. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW RAD NARODOWYCH

Na mocy postanowień Ustawy z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych²²⁷ gminę zastąpiono gromadą jako jednostką podziału terytorialnego stopnia podstawowego. Zgodnie z art. 4 tej ustawy organami władzy państwowej w gromadach były gromadzkie rady narodowe, które wybierane były przez „ludność gromady” na okres trzech lat. Prezydium gromadzkiej rady narodowej działało kolegialnie, stosownie do uchwał swej rady oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami prezydium powiatowej rady narodowej. Rady łączyły w sobie funkcje samorządowego organu uchwałodawczego, tj. dawnych rad samorządowych, z funkcjami kontroli działania aparatu całej administracji rządowej²²⁸. Gromadzka rada narodowa mogła odwołać prezydium lub poszczególne osoby wchodzące w jego skład i dokonać nowego wyboru. Część członków prezydium, tj. przewodniczący, jego zastępcy oraz sekretarz, urzędowała stale i pobierała stałe uposażenie. Inni członkowie prezydium byli czynni w zasadzie tylko na posiedzeniach prezydium lub w ramach zleceń specjalnych²²⁹. Ustawa zawierała delegację do określenia trybu powoływania, awansowania, przenoszenia, zwalniania i uposażenia pracowników gromadzkiej rady narodowej, która została wykonana uchwałą Rady Ministrów nr 849²³⁰. W jej świetle „powoływanie”, zwalnianie i zaszeregowywanie pracowników gromadzkich rad narodowych następowało w drodze uchwały prezydium gromadzkiej rady narodowej. Do pracowników gromadzkich rad narodowych miały zastosowanie przepisy Ustawy z 4 lutego 1949 r. o uposażeniu pracowników państwowych²³¹.

Dalsze reformy w modelu rad narodowych²³² zniosły prezydium jako kolegialne organy administracji państwowej, powierzając te funkcje organom jednoosobowym, tj. wojewodom, naczelnikom powiatów, prezydentom i naczelnikom miast i gmin²³³. Ostatecznym odejściem od rozwiązań publicznoprawnych (wynikających z Ustawy o państwowej służbie cywilnej) było uchwalenie Ustawy z lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych, która

²²⁷ Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych; Dz.U. 1954 Nr 43 poz. 191.

²²⁸ J. Starościak, *Organizacja administracji terenowej w Polsce* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 32.

²²⁹ Tamże, s. 46.

²³⁰ Uchwała Rady Ministrów Nr 849 z dnia 11 grudnia 1954 r. w sprawie trybu powoływania, awansowania, przenoszenia, zwalniania i uposażenia pracowników gromadzkiej rady narodowej; M.P. 1954 Nr 118, poz. 1668.

²³¹ Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o uposażeniu pracowników państwowych; Dz.U. 1949 Nr 7, poz. 39.

²³² Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych; Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91; zob. W. Dawidowicz, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?*, PiP 1982, Nr 3–4, s. 106–109.

²³³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 422.

będąc bezpośrednią formą realizacji „zasad ustroju socjalistycznego”, uchyliła przedwojenną pragmatykę służby cywilnej w stosunku do pracowników rad narodowych. Akt ten mocą art. 2 stał się *lex specialis* w stosunku do przepisów powszechnego prawa pracy. Dotychczasowe stosunki służbowe w administracji państwowej oparte na mianowaniu zostały przekształcone na umowę o pracę, a tym samym status osób objętych do tej pory reżimem administracyjnoprawnym stał się statusem zobowiązaniowym. Dopełnieniem powyższego stanu było wydane na podstawie art. 298 Kodeksu pracy i art. 103 Ustawy o radach narodowych Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych²³⁴. W jego świetle pracownikiem państwowym mogła zostać osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe w zakresie wykształcenia i stażu pracy, które wynikały z przepisów o wynagrodzeniu. Nawiązanie stosunku pracy na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych (które określał Prezes Rady Ministrów) następowało na podstawie powołania przez kierownika urzędu. Natomiast kierownika urzędu i jego zastępców powoływał organ nadrzędny.

W okresie powojennym, w zakresie zarówno samorządu terytorialnego, jak i statusu prawnego kadr tego samorządu, ustawodawca dokonał radykalnego zwrotu. W zakresie ogólnego ustroju tego samorządu, jak zauważa M. Kallas, „wbrew oczekiwaniom i oficjalnym deklaracjom Ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym z 20 lipca 1983 r., nie doprowadziła do przywrócenia autentycznego samorządu terytorialnego”²³⁵. Reforma ta nastąpiła dopiero w czasie transformacji ustrojowej. Natomiast kierunek zmian w zakresie statusu prawnego kadr w pierw samorządu, a potem terenowych organów władzy państwowej, był ściśle powiązany z ogólnym trendem kształtowania powojennej koncepcji kadr administracji państwowej, która realizowała postulat zastępowania rozwiązań publicznoprawnych narzędziami z prawa pracy.

3.3.3.2. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU PERSONALNEGO I GOSPODARCZEGO

Radykalne zmiany dotknęły też instytucji samorządu personalnego i gospodarczego²³⁶. Ustawa z 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości²³⁷ zlikwidowa-

²³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 49, poz. 300.

²³⁵ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 424.

²³⁶ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 508.

²³⁷ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości; Dz.U. 1950 Nr 10, poz. 104; Zarządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 28 kwietnia 1950 r. w sprawie likwidacji izb przemysłowo-handlowych; M.P. 1950 Nr A-56, poz. 645.

ła przedwojenne izby przemysłowo-handlowe oraz ich związki, a ich zadania przekazała nowo powstałemu urzędowi administracji państwowej z nominowanym przez Prezesa Rady Ministrów prezesem na czele. Dekretem z 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych²³⁸ zlikwidowano samorząd rolniczy, a jego dotychczasowe zadania przejęło stowarzyszenie „Związek Samopomocy Chłopskiej”. W przypadku samorządu rzemieślniczego nowe rozwiązania przyjęto Ustawą z 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych²³⁹. Izby były więc organizacjami samorządu gospodarczego i zawodowego rzemiosła. Radę izby rzemieślniczej stanowili radcowie w liczbie ustalonej przez statut izby, przy czym ich liczba nie mogła być mniejsza niż 15. Radcowie izby i ich zastępcy wybierani byli na trzy lata. Zakres ich samodzielności był jednak ograniczony kompetencjami ogólnego nadzoru Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła, który mógł nawet po zasięgnięciu opinii Związku Izb Rzemieślniczych rozwiązać radę izby rzemieślniczej (tj. jeżeli działalność jej lub innych organów izby naruszała prawo). Przepisy nie ustanawiały specjalnego charakteru prawnego osób zatrudnionych w tej izbie. Natomiast izby samorządu zawodowego albo przybrały postać formalnego quasisamorządu (izba adwokacka²⁴⁰), albo w ogóle zostały usunięte i zastąpione organami administracji państwowej (izba lekarska i lekarsko-dentystyczna²⁴¹, lekarsko-weterynaryjna²⁴², a także izba notarialna²⁴³, którą zastąpiono „państwowymi biurami notarialnymi”, w wyniku czego notariusz uzyskał status pracownika państwowego²⁴⁴).

3.3.4. ODPORNOŚĆ STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH SŁUŻB ZMILITARYZOWANYCH NA PROCES ODCHODZENIA OD MODELI PUBLICZNOPRAWNYCH

Niekonsekwencja wprowadzania w życie filozoficznych założeń dialektycznego materializmu w teorię prawa okresu powojennego wyraziła się m.in. niepełnym zrównaniem statusu

²³⁸ Dekret z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych; Dz.U. 1946 Nr 47, poz. 265.

²³⁹ Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych; Dz.U. 1956 Nr 41, poz. 190.

²⁴⁰ Np. silnie wzmocnione kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad izbą adwokacką: Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury; Dz.U. 1950 Nr 30, poz. 275; zob. też: A. Redzik, *100 lat odrodzonej Adwokatury Polskiej*. Pozyskano z: <https://www.adwokatura.pl> (dostęp: 10.01.2026).

²⁴¹ Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych; Dz.U. 1950 Nr 36, poz. 326; zob. też: L. Krysiak, *W niebycie. Z historii samorządności lekarskiej w Polsce*. Pozyskano z: <https://gazetalekarska.pl/> (dostęp: 10.01.2026).

²⁴² Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zniesieniu izb lekarsko-weterynaryjnych; Dz.U. 1954 Nr 41, poz. 183.

²⁴³ Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie; Dz.U. 1951 Nr 36, poz. 276.

²⁴⁴ §2 Ustawy z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie.

osób objętych w prawodawstwie międzywojennym reżimem stosunku służbowego *sensu stricto* z ogólnym statusem pracowniczozobowiązaniowym właściwym zasadom prawa pracy. Pierwszą już wymienioną grupą były stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych. Powtórzyć tutaj należy, że rozgałęzienie statusu zmilitaryzowanych i niemilitaryzowanych stosunków służbowych w aspekcie kwestii zabezpieczenia emerytalnego nastąpiło mocą Dekretu z 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admirałów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin²⁴⁵, który następnie został zmieniony ustawą z 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin²⁴⁶. Problematyka zabezpieczenia emerytalnego pozostałych służb zmilitaryzowanych została uregulowana najpierw w dwóch dekretach z 1955 r., tj. w Dekrecie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz w Dekrecie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin²⁴⁷. Kilka lat później dekrety te zastąpiła Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin²⁴⁸, która została uchylona w prawodawstwie potransformacyjnym, tj. mocą Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²⁴⁹.

3.3.4.1. STRAŻ GRANICZNA (SŁUŻBA CELNA)

Przedstawione w podrozdziale Nr 2.3.1, *Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych* typy stosunków służbowych, które obejmowały służbę wojskową, policję państwową i służbę (straż) więzienną co do zasady – „pomimo pewnej zarysowanej tendencji”²⁵⁰ – za-

²⁴⁵ Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admirałów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin; Dz.U. 1954 Nr 41, poz. 181.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin; Dz.U. 1972 Nr 53, poz. 341.

²⁴⁷ Dekret z dnia 9 listopada 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz.U. 1955 Nr 43, poz. 273 i Dekret z dnia 27 lipca 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin; Dz.U. 1955 Nr 31, poz. 184.

²⁴⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin; Dz.U. 1959 Nr 12, poz. 70.

²⁴⁹ Po objęciu zakresem podmiotowym kolejnych, nowo powstałych, wyspecjalizowanych formacji (tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która zastąpiła Urząd Ochrony Państwa, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej) obowiązuje do dziś.

²⁵⁰ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto (w służbach zmilitaryzowanych)* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 94.

chowaly w powojennym okresie status stosunków służbowych *sensu stricto*. Katalog ten nie zawierał już jednak Służby Celnej, której przekształcenia stanowią doskonałą egemplifikację instrumentalnego, oderwanego od założeń teoretycznoprawnych, traktowania problematyki prawa stosunku służbowego. Przypomnieć trzeba, że formacja ta powstała w okresie międzywojennym; pierwotnie status funkcjonariuszy regulowała ustawa z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, a następnie Rozporządzenie Ministra Skarbu z 1926 r. o organizacji straży celnej²⁵¹, w modelu stosunku służbowego *sensu stricto*, jako umundurowany i uzbrojony korpus zorganizowany pod względem dyscypliny na sposób wojskowy. Następnie, już w roku 1928, formacja ta została zastąpiona Strażą Graniczną, również skonstruowaną na zasadach obowiązujących w wojsku²⁵² (do tej formacji odnosiły się postanowienia Rozporządzenia z 27 października 1933 r. o prawie celnym²⁵³, gdzie mowa była o tym, że organizację, zakres działania, prawa i obowiązki Straży Granicznej określają „osobne przepisy”). Przepisy prawa celnego zostały zmienione zaraz po wojnie, Dekretem z 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych²⁵⁴, a następnie uchylone w części konstytuującej Straż Graniczną (tj. art. 9) przez art. 4 pkt 2 Dekretu z 27 czerwca 1946 r. o zmianie dekretu z 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych²⁵⁵.

W tym czasie kwestię organizacji aparatu administracji skarbowej regulowało Rozporządzenie Ministra Skarbu o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej²⁵⁶. Treść §7 rozporządzenia nie pozostawiała wątpliwości, że osoby wykonujące zadania tego aparatu miały status „pracowników ochrony skarbowej” realizujący „czynności służbowe”. Czynnościami tymi, co trzeba podkreślić, była walka z przestępstwami skarbowymi²⁵⁷,

²⁵¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej; Dz.U. 1926 Nr 18, poz. 105; zmienione Rozporządzeniem Ministra Skarbu z 31 sierpnia 1927 r. o organizacji Straży Celnej; Dz.U. 1927 Nr 82, poz. 716.

²⁵² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej; Dz.U. 1928 Nr 37, poz. 349.

²⁵³ Art. 9 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym; Dz.U.R.P. 1933 Nr 84, poz. 610.

²⁵⁴ Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych; Dz.U. 1945 Nr 12, poz. 64.

²⁵⁵ Dekret z dnia 27 czerwca 1946 r. o zmianie dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych; Dz.U. 1946 Nr 34, poz. 209.

²⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1947 r. o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej; Dz.U. 1947 Nr 56, poz. 307.

²⁵⁷ §2 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1947 r. o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej.

w tym także „prowadzenie samodzielnie wywiadu aż do wszczęcia dochodzenia”²⁵⁸. Ustawa z 26 maja 1951 r. o likwidacji ochrony skarbowej²⁵⁹ uchyliła te przepisy, zaś Ustawa z 14 lipca 1961 r. Prawo celne²⁶⁰ uchyliła przedwojenne Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie celnym²⁶¹. W art. 18 ustawy z 1961 r. ustawodawca użył pojęcie „umundurowany funkcjonariusz administracji celnej”. Stan taki utrzymała kolejna Ustawa z 26 marca 1975 r. Prawo celne²⁶², powtarzając w art. 30 kwestie umundurowania funkcjonariuszy organów administracji celnej²⁶³, jednocześnie na trwale wpisując taki charakter tej formacji do prawa krajowego²⁶⁴. Zakładając racjonalność działania prawodawcy, niebudzącą wątpliwości konstatacją powinna być kwalifikacja tej formacji służbowej do stosunków służbowych *sensu stricto*, tj. zarówno z uwagi na ugruntowane w teorii prawa administracyjnego pojęcie „funkcjonariusz” jak i ze względu na charakter zadań, przez tę formację wykonywanych.

Paradoksalnie, w odniesieniu do tej grupy stosunków prawnych, prawodawca chyba najwyraźniej ze wszystkich podobnych przypadków, unaoczniał swoją nielogiczną praktykę, którą sprowadzić można nawet już nie do wspomnianego wyżej błędu w przymiotniku (*contradictio in adiecto*), lecz do oksymoronu. Ustawodawca bowiem realizując postanowienia art. 76 w korespondencji z art. 298 Ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁶⁵ wydał Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej²⁶⁶, w którego §1 stwierdził, że rozporządzenie stosuje się do „pracowników organów administracji celnej” zwanych „funkcjonariuszami celnymi”. Instrumentalność tej kwalifikacji, czy wręcz zignorowanie elementarnych zasad porządkujących system prawa, znalazło swoje spotęgowanie w dalszych przepisach tego rozporządzenia, którego treść – dotycząca skutków zastosowania jako podstawy tego „zatrudnienia” aktu mianowania w obszarze praw, obowiązków, odpowiedzialności służbowej – *de facto* konstytuowała klasyczny model administracyjnoprawnego stosunku

²⁵⁸ §5 Rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1947 r. o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. o likwidacji ochrony skarbowej; Dz.U. 1951 Nr 31, poz. 243.

²⁶⁰ Ustawa z 14 lipca 1961 r. Prawo celne; Dz.U. 1961 Nr 33, poz. 166.

²⁶¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym; Dz.U.R.P. 1933 Nr 84, poz. 610.

²⁶² Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne; Dz.U. 1975 Nr 10, poz. 56.

²⁶³ Od 27 grudnia 1984 r. po ogłoszeniu tekstu jednolitego ustawy, przepis ten został powtórzony w art. 31.

²⁶⁴ Także Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne zawierała analogiczną optykę na ten status służbowy.

²⁶⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.

²⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej; Dz.U. 1978 Nr 24, poz. 111.

służbowego *sensu stricto*. Stan taki, uznany zresztą w piśmiennictwie²⁶⁷, trwał do momentu wejścia w życie Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, która choć uchyliła owo rozporządzenie, to mocą swojego art. 47 uzupełnionego postanowieniami szczegółowymi aktów wykonawczych, objęła także „urzędników administracji celnej”, nadając im tym samym status „urzędników państwowych”. Stan taki został dopiero naprawiony w prawodawstwie potransformacyjnym.

3.3.4.2. STRAŻ POŻARNA

Zarysowana zmiana podejścia prawodawcy do problematyki prawa stosunku służbowego w zakresie służby celnej stanowi oczywisty symptom generalnego nastawienia do problematyki prawa stosunku służbowego w ogóle. Zgodnie z już przedstawionymi założeniami teoretycznymi trend ten miał wektor skierowany na stopniowe przekształcanie tego obszaru prawa w stosunek pracy. Niemniej jak to jaskrawo było zauważalne w zakresie instrumentalnych i nieprzemysłanych zmian wokół prawa służby celnej, niekonsekwencja ówczesnego prawodawcy doprowadziła paradoksalnie do punktowego wzbogacenia katalogu stosunków służbowych *sensu stricto*, a precyzyjniej: służb zmilitaryzowanych. Mam tu na myśli Dekret z 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa²⁶⁸, mocą którego do prawa polskiego wprowadzony został stosunek służbowy funkcjonariuszy pożarnictwa. Zgodnie z przywołanym dekretem stosunek służbowy funkcjonariusza pożarnictwa nawiązywano na podstawie mianowania, które mogło nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej albo po przeniesieniu do rezerwy bez odbycia tej służby lub po zwolnieniu od obowiązku służby wojskowej.

Przyjęto, że Komendanta Głównego Straży Pożarnych mianował Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a pozostałych funkcjonariuszy – właściwy komendant lub terenowe organy administracji państwowej. Zgodnie z wojskowym modelem ustanowiono stopnie pożarnicze w ramach korpusów szeregowców, podoficerów, chorążych i oficerów. Funkcjonariusze po ewentualnym przejściu do zawodowej służby wojskowej w specjalności pożarniczej lub do służby w Milicji Obywatelskiej otrzymywali stopień wojskowy lub milicyjny odpowiadający posiadanemu stopniowi pożarniczemu. Analogicznie do pozostałych formacji zmilitaryzowanych funkcjonariusze ci byli zobowiązani do noszenia w czasie służby umundurowania, a także podlegali odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej. Będąc w reżimie stosunku służbowego *sensu stricto*, pozostawali w daleko posuniętej dyspozycji, czego dobrym przykładem była

²⁶⁷ T. Kuczyński, *Uwagi wprowadzające* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 104.

²⁶⁸ Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa; Dz.U. 1974 Nr 50, poz. 321.

możliwość ich przeniesienia bez ich zgody do innej jednostki organizacyjnej ochrony przeciwpożarowej w tej samej lub innej miejscowości²⁶⁹. Stosunek służbowy miał w zasadzie charakter dożywotni (co charakterystyczne dla tej grupy stosunków prawnych) i był chroniony m.in. w formie enumeratywnie wskazanych przesłanek ustawowych zwolnienia. Funkcjonariusz zwolniony ze służby mógł posługiwać się posiadanym stopniem pożarniczym z określeniem „w stanie spoczynku”.

Pomimo pozytywnej oceny decyzji prawodawcy o uzupełnieniu katalogu zmilitaryzowanych stosunków służbowych o funkcjonariuszy pożarnictwa sam sposób realizacji tej decyzji już tak pozytywny być nie może. Stosownie do ówczesnego, silnego trendu dominacji prawa pracy w tym obszarze prawa, także w pragmatyce funkcjonariuszy pożarnictwa wielokrotnie wprowadził elementy i nomenklaturę właściwe nie prawu administracyjnemu, lecz właściwie prawu pracy. Rażąco zatem było sformułowanie art. 12 dekretu, że „funkcjonariuszy obowiązuje czas pracy stosowany w zakładach pracy, w których pełnią służbę”. Stosowanie pojęć: czas pracy, zakład pracy, praca na stanowisku czy porzucenie pracy w miejsce właściwych pragmatykom służbowym terminów: służby i komendy też stanowi wyraz instrumentalnego wprowadzania obcych instytucji w tę gałąź prawa. Stan taki trwał do momentu uchwalenia Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁷⁰. Ponadto, w miejsce wojskowego czy też milicyjnego zaopatrzenia emerytalnego, prawodawca w tym przypadku utrzymał właściwość ogólnych przepisów emerytalnych, decydując się jedynie na wprowadzenie dodatku do emerytury lub renty inwalidzkiej „funkcjonariuszowi, który pełnił służbę w jednostkach ochrony przeciwpożarowej, wykonując czynności o charakterze operacyjno-technicznym”²⁷¹.

3.3.4.3. SŁUŻBA WOJSKOWA

Pozostałe trzy typy przedwojennych stosunków służbowych zmilitaryzowanych, tj. służba wojskowa, służba więzienna i służba policyjna, w najmniejszym stopniu uległy powojennemu wpływowi prawa pracy. Pierwsza z wymienionych formacji w początkowych latach powojennych stosowała przepisy przedwojenne. Proces dostosowania jej pragmatyki do nowych uwarunkowań ustrojowych rozpoczął Dekret z 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego²⁷². Pomijając nowe ustawowe, sympto-

²⁶⁹ Zgodnie z art. 28 Dekretu z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa: „na takie samo lub równorzędne stanowisko z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia”.

²⁷⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz.U. 1991 Nr 88, poz. 400.

²⁷¹ Art. 48b Ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz.U. 1968 Nr 3, poz. 6.

²⁷² Dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego; Dz.U. 1948 Nr 20, poz. 135.

matyczne deklaracje dodatkowych funkcji wojska polskiego (tj. jako stojącego na straży „demokracji ludowej i dokonanych reform społecznych”) oraz zmiany organizacyjne aparatu wojskowego, to w aspekcie struktury publicznoprawnego modelu stosunku służbowego *sensu stricto* ustawodawca właściwie w pełni recypował rozwiązania przedwojenne. Stąd podstawą nawiązania stosunku służbowego było klasyczne mianowanie (tj. oficerów mianował na poszczególne stopnie Prezydent RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej), stosunek służbowy miał charakter dożywotni (żołnierz przechodził w stan nieczynny lub stan spoczynku), a relacja stron stosunku służbowego była relacją z gruntu nierównorzędną (tj. z nadrzędną rolą interesu państwa nad interesem jednostki). Ilustracją tego był zakaz wykonywania zawodu „cywilnego” lub podejmowania pracy zarobkowej w handlu lub przemyśle, chyba że wymagał tego interes publiczny²⁷³, a nawet obowiązek otrzymania zezwolenia przełożonego na zawarcie związku małżeńskiego²⁷⁴. Występowała też duża swoboda dysponowania żołnierzem w ramach formacji, a czynności podejmowane przez przełożonych wobec żołnierza miały charakter władczy. Rygorystyczną odpowiedzialność dyscyplinarną w pewnym stopniu rekompensowała przy tym silna ochrona stosunku służbowego (tj. stabilizacja w formie enumeratywnych przesłanek jego zakończenia). Wreszcie wszelkie spory ze stosunku służbowego mogły być rozpatrywane wyłącznie w formie drogi służbowej, a nie sądowej.

Dekret z 1948 r. został zastąpiony Dekretem z 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych²⁷⁵, który dalej został zastąpiony Ustawą z 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych²⁷⁶. W stosunku do pozostałych korpusów kadrowych odrębne akty miały odpowiednie zastosowanie. I tak status prawny korpusu szeregowych regulowała Ustawa z 28 marca 1952 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów²⁷⁷, zmieniona następnie Ustawą z 6 czerwca 1958 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów Sił Zbrojnych²⁷⁸. Trzeci, nowy korpus kadrowy, tj. korpus chorążych, został wprowadzony do prawa polskiego Ustawą z 29 marca 1963 r.

²⁷³ Art. 30 Dekretu z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego.

²⁷⁴ Art. 33 Dekretu z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego.

²⁷⁵ Dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych; Dz.U. 1951 Nr 22, poz. 172.

²⁷⁶ Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych; Dz.U. 1958 Nr 2, poz. 5.

²⁷⁷ Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów; Dz.U. 1952 Nr 20, poz. 129, mocą której uchylono: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców; Dz.U. 1932 Nr 89, poz. 747; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców marynarki wojennej; Dz.U. 1933 Nr 12, poz. 85.

²⁷⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów Sił Zbrojnych; Dz.U. 1958 Nr 36, poz. 164.

o służbie wojskowej chorążych Sił Zbrojnych²⁷⁹. Konsolidacja statusów prawnych tych trzech korpusów kadrowych, tj. oficerów zawodowych, chorążych zawodowych i podoficerów, nastąpiła mocą ustaw z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych²⁸⁰ i z 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy²⁸¹.

3.3.4.4. SŁUŻBA WIĘZIENNA

Drugą wspomnianą formacją zbudowaną wokół zmilitaryzowanego stosunku służbowego, była Służba Więzienna. W okresie powojennym jej status regulował najpierw Dekret z 20 lipca 1954 r. o Służbie Więziennej²⁸² (mocą którego uchylono przedwojenne regulacje w tym Rozporządzenie Prezydenta RP z 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej²⁸³, Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 1 listopada 1935 r. o umundurowaniu i uzbrojeniu Straży Więziennej²⁸⁴ oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 lipca 1935 r. o organizacji wyszkolenia Straży Więziennej²⁸⁵), zmieniony następnie Ustawą z 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej²⁸⁶. W świetle tych przepisów Służba Więzienna była formacją jednolitą, uzbrojoną i umundurowaną. Stosunek służby funkcjonariuszy Służby Więziennej powstawał przez mianowanie, a na stanowiska służbowe funkcjonariuszy mianował i przenosił oraz zwalniał z nich Minister Sprawiedliwości lub upoważnieni przez niego przełożeni funkcjonariusza.

3.3.4.5. MILICJA OBYWATELSKA

Ostatnią formacją opartą na administracyjnoprawnym stosunku służbowym *sensu stricto* w prawodawstwie powojennym była Milicja Obywatelska, która powstała na mocy Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 października 1944 r. o Mi-

²⁷⁹ Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o służbie wojskowej chorążych Sił Zbrojnych; Dz.U. 1963 Nr 15, poz. 78.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; Dz.U. 1970 Nr 16, poz. 134.

²⁸¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy; Dz.U. 1974 Nr 47, poz. 282.

²⁸² Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 1954 Nr 34, poz. 144.

²⁸³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej; Dz.U. 1932 Nr 74, poz. 667.

²⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 listopada 1935 r. o umundurowaniu i uzbrojeniu Straży Więziennej; Dz.U. 1935 Nr 90, poz. 577.

²⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. o organizacji wyszkolenia Straży Więziennej; Dz.U. 1935 Nr 59, poz. 384.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 1959 Nr 69, poz. 436.

licji Obywatelskiej²⁸⁷. Dekret nie nawiązywał do przepisów przedwojennych o policji państwowej²⁸⁸, jednak nowym modelem zbliżył się do tych wzorców, przede wszystkim przyjmując, że Milicja jest „prawno-publiczną” formacją służby Bezpieczeństwa Publicznego²⁸⁹, odpowiedzialną w szczególności za ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz dochodzenie i ściganie przestępstw. Nowością było jednak, że zgodnie z dominującymi wzorcami tego czasu kontrolę społeczną nad nią sprawowały terytorialnie rady narodowe.

W świetle dekretu sposób mianowania, przenoszenia i zwalniania członków Milicji, organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres działania jej władz, a w szczególności stosunki służbowe, jak również prawa, obowiązki i odpowiedzialność dyscyplinarną określało Rozporządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z 29 września 1948 r. o umundurowaniu i oznakach służbowych funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej²⁹⁰. Dopiero Dekret z 20 lipca 1954 r. o służbie w Milicji Obywatelskiej²⁹¹ dokonał kompleksowego uregulowania kwestii stosunku służbowego w akcie rangi ustawowej, wskazując w art. 1, że „Milicja Obywatelska jest zorganizowaną na wzór wojskowy i uzbrojoną formacją służby bezpieczeństwa publicznego”, a w art. 5, że „stosunek służbowy w Milicji Obywatelskiej powstaje przez mianowanie na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się kandydata”. Rozwiązania te utrzymała kolejna Ustawa, tj. z 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej²⁹², a także Ustawa z 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁹³, która była ostatnim aktem regulującym to zagadnienie w prawie powojennym. W jego świetle stosunek służbowy funkcjonariusza powstawał w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do podjęcia służby. Początek służby liczył się od dnia określonego w rozkazie o mianowaniu funkcjonariusza. Mianowanie mogło nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej albo po przeniesieniu do rezerwy. Po przyjęciu do służby funkcjonariusz otrzymywał legitymację służbową oraz inne dokumenty związane

²⁸⁷ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej; Dz.U. 1944 Nr 7, poz. 33.

²⁸⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej; Dz.U. 1931 Nr 5, poz. 27.

²⁸⁹ Art. 1 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej.

²⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 29 września 1948 r. o umundurowaniu i oznakach służbowych funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej; Dz.U. 1948 Nr 47, poz. 357.

²⁹¹ Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w Milicji Obywatelskiej; Dz.U. 1954 Nr 34, poz. 143.

²⁹² Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej; Dz.U. 1959 Nr 12, poz. 69.

²⁹³ Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1985 Nr 38, poz. 181.

ze służbą. Mianowanie funkcjonariusza następowało na okres służby przygotowawczej, który trwał 3 lata, lub na okres służby kandydackiej, który trwał 2 lata. Po upływie służby przygotowawczej funkcjonariusz był mianowany na stałe. Do mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania z tych stanowisk właściwi byli przełożeni służbowi.

3.3.5. WYPIERANIE PRAWA PUBLICZNEGO W OBSZARZE FUNKCYJNYCH STOSUNKÓW USTROJOWOPRAWNYCH

Okres powojenny przyniósł również zmiany w zakresie charakteru statusu prawnego stanowisk, które oparte były na funkcyjnych stosunkach ustrojowoprawnych²⁹⁴. W ujęciu normatywnym na zagadnienie to można spojrzeć z trzech perspektyw, tj. przez pryzmat obowiązujących w tym czasie ustaw konstytucyjnych, ogólnych przepisów urzędniczych adresowanych częściowo do osób pozostających w reżimie tego typu stosunków ustrojowych i przepisów adresowanych wyłącznie do piastunów naczelnych organów państwa.

Pierwszym ustrojowym źródłem prawa tego okresu była Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej²⁹⁵, w świetle której najwyższymi organami państwa były: Sejm Ustawodawczy, Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej. W zakresie szczegółowych zasad i trybu obsady tych organów (tj. wyboru parlamentarzystów i Prezydenta oraz powołania członków rządu) ustawa konstytucyjna odsyłała do postanowień przedwojennej konstytucji marcowej. Niemniej sama ustawa konstytucyjna odnosiła się też do kilku, istotnych w kontekście prowadzonych rozważań, ustrojowych kwestii. Wskazywała zatem przede wszystkim, że to Sejm wybierał Prezydenta, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Marszałka Sejmu. Wchodzili oni w skład Rady Państwa, do której w czasie wojny należał również Naczelny Dowódca Wojska Polskiego. Status prawny tych organów regulowała albo wspomniana już ustawa zasadnicza z marca 1921 r., albo, mające formalne źródło w tejże ustawie konstytucyjnej, ustawy szczegółowe, powtarzające jednak przedwojenne w tym zakresie założenia²⁹⁶.

²⁹⁴ Zob. podrozdział Nr 2.3.4, *Funkcyjne stosunki ustrojowoprawne*, s. 90.

²⁹⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1947 Nr 18, poz. 71.

²⁹⁶ Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej; Dz.U. 1949 Nr 13, poz. 74; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1932 Nr 102, poz. 863 ze zm.; art. 29 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.; Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232.

Natomiast konstytucja PRL z lipca 1952 r.²⁹⁷ określała, że najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Posłów na Sejm wybierali obywatele według okręgów wyborczych. Sejm wybierał ze swego grona Marszałka, wicemarszałków i komisje. Do jego kompetencji należało wybranie na pierwszym posiedzeniu ze swojego grona składu Rady Państwa, w tym jej Przewodniczącego, czterech jego zastępców, Sekretarza Rady Państwa i dziewięciu członków²⁹⁸. Ponadto Sejm powoływał i odwoływał Radę Ministrów i poszczególnych jej członków. Organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach były rady narodowe, wybierane przez obywateli na okres lat trzech. Wymiar sprawiedliwości sprawował Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne. Konstytucyjnym organem był też Prokurator Generalny, który miał strzec „praworządności ludowej”, czuwać nad ochroną własności społecznej oraz zabezpieczać poszanowanie praw obywateli.

Poza powyższymi regulacjami ustrojowymi, do chwili wejścia w życie Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁹⁹, pracownicy zajmujący państwowe stanowiska kierownicze podlegali przepisom powszechnego prawa pracy tak jak inni pracownicy administracji państwowej³⁰⁰. Stąd ich prawa i obowiązki regulował Kodeks pracy oraz Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowych³⁰¹. Ponadto duże znaczenie miały przepisy Dekretu z 5 października 1972 r. o uposażeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁰², a także późniejszej Ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁰³, mocą których ustawodawca ujął w jednym katalogu wszystkie kierownicze stanowiska państwowe. Wśród nich znaleźli się m.in. członkowie Rady Państwa, ministrowie, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes NSA, prokurator generalny, prezes Polskiej Akademii Nauk czy prezes Narodowego Banku Polskiego. Stosunek pracy tych

²⁹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.; Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232.

²⁹⁸ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 416.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 1982 Nr 31, poz. 214.

³⁰⁰ T. Górzyńska, *Problematyka stanowisk kierowniczych w urzędach organów administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 200.

³⁰¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych; Dz.U. 1974 Nr 49, poz. 300.

³⁰² Dekret z dnia 5 października 1972 r. o uposażeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. 1972 Nr 42, poz. 269.

³⁰³ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. 1981 Nr 20, poz. 101.

osób miał formalną postać powołania³⁰⁴, które w dominującej ocenie ówczesnej nauki było instytucją prawa administracyjnego³⁰⁵.

W tym kontekście warto przypomnieć, że „powołanie” zaistniało w prawie polskim w okresie międzywojennym³⁰⁶ jako instytucja, której funkcją było odstąpienie od generalnej zasady trwałości stosunku służbowego, która wynikała z klasycznej koncepcji mianowania. Jak zauważa T. Górzyńska, „przy podobieństwie aktów: powołania i mianowania – oba były aktami administracyjnymi, oba powodowały powstanie stosunku administracyjno-prawnego – każdy z nich wywoływał inne skutki”³⁰⁷. Powołanie stanowiło podstawę prawną do natychmiastowego odwołania osoby z zajmowanego stanowiska (pierwotnie w przedsiębiorstwach państwowych), zwiększało zależność tej osoby od organu powołującego, a także umożliwiało temu organowi obsadzanie takich stanowisk osobami spoza grupy urzędników państwowej służby cywilnej. W prawodawstwie okresu powojennego instytucja „powołania” wróciła mocą Ustawy z 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych³⁰⁸, stając się, obok umowy o pracę, drugą formą zatrudnienia pracowników administracji państwowej, która stosowana była do stanowisk kierowniczych³⁰⁹. Wreszcie Kodeks pracy z 1974 r. w art. 2 wymienia jako podstawę zatrudnienia także powołanie. Na tym tle Ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe zawiera lakoniczne postanowienia odnośnie do wynagrodzenia osób zajmujących te stanowiska (powołanych), wskazując jedynie, że składało się ono z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku za wysługę lat w wysokości i według zasad obowiązujących pracowników państwowych.

Na gruncie formalno-normatywnym wyraźnie trzeba odróżnić „kierownicze stanowiska państwowe” objęte postanowieniami Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych od „kierowniczych stanowisk państwowych”, o których mowa w Ustawie z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska

³⁰⁴ Np. art. 7 Ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1967 Nr 13, poz. 55; art. 6 Ustawy z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim; Dz.U. 1958 Nr 72, poz. 356; art. 6 Ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym; Dz.U. 1962 Nr 11, poz. 54.

³⁰⁵ „Kwestia charakteru prawnego aktów mianowania i powołania należała przez długi czas do zagadnień spornych. Ostatnio jednak przeważał pogląd, że są to akty administracyjne”; T. Górzyńska, *Problematyka stanowisk kierowniczych...*, s. 222; oraz zob. wskazaną tam bibliografię w przypisie Nr 53.

³⁰⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1927 r. o wydzielaniu w administracji państwowej przedsiębiorstw: przemysłowych, handlowych oraz o ich komercjalizacji; Dz.U. 1927 Nr 25, poz. 195.

³⁰⁷ T. Górzyńska, *Problematyka stanowisk kierowniczych...*, s. 221; oraz zob. tam przypis Nr 47.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych; Dz.U. 1968 Nr 25, poz. 164.

³⁰⁹ Z. Sypniewski, *Nawiązanie i zmiana stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa-Poznań 1976, s. 18.

państwowe³¹⁰. Sięgając więc do art. 45 tej ustawy urzędniczej, można powtórzyć, że jej przepisów w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy nie stosuje się do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej³¹¹. W rozumieniu tej ustawy odmienny był zatem charakter stosunku pracy opartego na powołaniu i inny na mianowaniu (w zakresie pracowników urzędów państwowych). Jedynie w świetle Rozporządzenia Rady Ministrów z 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania³¹² można wskazać, że z grupy stanowisk kierowniczych status „urzędnika państwowego” posiadali prezydenci miast stopnia podstawowego, naczelnicy miast, naczelnicy dzielnic, naczelnicy gmin (miast i gmin) oraz ich zastępcy³¹³. W ten sposób „pracownicy pełniący funkcje organów administracji państwowej zostali podzieleni na dwie kategorie: urzędników państwowych i tych, którzy nimi nie są, jak np. ministrowie, wojewodowie, i prezydenci miast wojewódzkich, zajmujący kierownicze stanowiska państwowe”³¹⁴.

3.4. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza zmian dokonanych w prawodawstwie okresu powojennego do momentu transformacji ustrojowej, pozwala sformułować tezę, że stan prawa stosunku służbowego *sensu largo* tego stadium, był wypadkową co najmniej trzech czynników, tj. po pierwsze dominującej doktryny filozoficznej, która refleksowo odbiła się w teorii prawa; po drugie instrumentalizmu (a często wręcz *de facto* populizmu) prawodawcy w kształtowaniu takich przepisów, które miały na celu zaspokojenie żądań adresatów tych norm lub ograniczenie możliwości aktywności społecznej całych segmentów kadr służby publicznej; po trzecie obiektywnych i bezwzględnych czynników warunkujących praktyczne działanie kadr służby publicznej (których pierwotny publicznoprawny charakter w realiach powojennych okazał się być „niepraktyczny”). W związku z tym stan tego fragmentu prawodawstwa polskiego cechował się brakiem spójnej myśli teoretycznej,

³¹⁰ Wcześniej w Dekrecie z dnia 5 października 1972 r. o uposażeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

³¹¹ Art. 45 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

³¹² 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. 1982 Nr 39, poz. 257.

³¹³ Zob. też Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych; Dz.U. 1982 Nr 39, poz. 259; zob. też: W. Dawidowicz, *Zarys koncepcji badań nad organami administracji państwowej*, PiP 1976, Nr 5, s. 61 i n.

³¹⁴ T. Górzyńska, *Problematyka stanowisk kierowniczych...*, s. 204.

licznymi niekonsekwencjami, trudnymi do uzasadnienia zmianami koncepcji stosunku prawnego (czy to administracyjnoprawnego czy zobowiązaniowego) w poszczególnych formacjach. Taki stan rzeczy, wyrażony w prawie pozytywnym, w naturalny sposób legł u podstaw wykształconej na tej bazie normatywnej linii orzeczniczej.

Spoglądając więc na tę problematykę *in tempore*, można stwierdzić, że jawne nawiązania do filozoficznego podglebia nazwanego w nauce dialektycznym materializmem³¹⁵, znaleźć można w pracach ówczesnych komentatorów prawa pracy. Jeżeli głównym założeniem przywołanego nurtu filozoficznego w wymiarze politycznym była anihilacja walki klasowej³¹⁶ poprzez eliminację zróżnicowanych statusów grup społecznych, to jego normatywnym refleksem było adekwatne ułożenie relacji społecznych w obszarze wykonawców zadań państwa przez likwidację klasy urzędniczej oraz elementów publicznoprawnych w części systemu prawa, która została tu nazwana stosunkami służbowymi służb niezmilitaryzowanych. Tak więc, sięgając do uznanego komentarza do Kodeksu pracy³¹⁷, można przywołać, że „kodeks pracy nie jest zwykłym podsumowaniem rozwoju prawa pracy w Polsce Ludowej, lecz zawiera wiele istotnych zmian poprzednich przepisów i instytucji, a także nowe i oryginalne uregulowania, których rozumienie wymaga zespolenia nowej praktyki z nową myślą teoretyczną”³¹⁸. Znaczenie tej „nowej myśli teoretycznej” w komentarzu lokowano w obszarze społeczno-gospodarczym i politycznym. Pogląd taki był już wtedy utrwalony, czego dowodem jest jednoznaczne stwierdzenie, że „ze względów społeczno-politycznych ustawodawca ludowy”³¹⁹ wprowadził nową nomenklaturę terminologiczną do języka prawnego ustaw regulujących prawo stosunku służbowego. O bezpośrednim wpływie myśli politycznej na kształt ówczesnego prawa stosunku służbowego świadczy dobitnie odwoływanie się w piśmiennictwie naukowym do referatu programowego Biura Politycznego wygłoszonego na VII Zjeździe PZPR, na którym ustalono główne kierunki zmian tego obszaru celem „budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”³²⁰. W odpowiedzi, a także realizując założenia, że „w ustroju socjalistycznym, gdzie dyferencjacja sytuacji prawnej pracowników oparta jest na innych niż w kapitalizmie kryteriach,

³¹⁵ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 2, s. 254.

³¹⁶ Tamże.

³¹⁷ J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.

³¹⁸ Tamże, s. 5.

³¹⁹ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 16; M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952, s. 14 i n.; T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 99.

³²⁰ W. Jaśkiewicz, *Prawne problemy służby państwowej...*, s. 13.

tj. pracownicy mianowani są częścią składową ogółu pracowników”, Kodeks pracy przyjął adekwatne przepisy, w tym w szczególności art. 2 w korespondencji z art. 76³²¹.

Natomiast na poziomie teorii prawa te ponadnormatywne czynniki znalazły oddźwięk w dyskusji o konstrukcji normatywnej stosunku służbowego i jej publicznoprawnym wymiarze. Jak pisze T. Kuczyński, „pogląd o publicznoprawnym charakterze rozważanego zatrudnienia był początkowo co do zasady podzielany przez doktrynę prawa pracy, jednak z biegiem czasu zaczęto zgłaszać pod jego adresem różne zastrzeżenia”³²². Przełomowa zmiana stanowiska doktryny prawa pracy nastąpiła w momencie przyjęcia koncepcji, że stosunek pracy może mieć również pozaumowny charakter³²³. Konkluzja ta uruchomiła konsekwencje w postaci starań zrewidowania stanowiska sytuującego stosunek służbowy wyłącznie w obszarze prawa administracyjnego. Wykazywano, że w treści stosunku służbowego „można wyodrębnić sferę władczą, obejmującą obowiązki i uprawnienia (kompetencje) związane z wykonywaniem urzędu i sferę zobowiązaniową, obejmującą obowiązki i uprawnienia pracownicze”³²⁴. Konkludowano więc, że jest to stosunek mieszany, regulowany częściowo przez prawo administracyjne i częściowo przez prawo pracy³²⁵. Poszukiwania istoty tego stosunku i jego cech, a także próby delimitacji prawa pracy i prawa administracyjnego w tym zakresie przynosiły nieraz kuriozalne efekty, z których komentatorzy, w szczególności w czasie kodyfikacji prawa pracy musieli się wycofywać³²⁶.

Asumptem kontrowersyjnych twierdzeń było przyjęcie w art. 2 Kodeksu pracy, że pracownikiem jest także osoba zatrudniona na podstawie mianowania. Stąd, oraz z przywołanego już założenia że „stosunek pracy może mieć również pozaumowny charakter”, wykoncypowano twierdzenie, że „pracownikiem” jest również funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej i funkcjonariusz Służby Więziennej. Wskazywano bowiem, że stosunek służbowy funkcjonariuszy „niezależnie od pewnych charakterystycznych cech stosunku służbowego funkcjonariuszy [...] odpowiada podstawowym wymaganiom, jakie kodeks

³²¹ G. Bieniek, *Komentarz do art. 76 [w:] J. Jończyk (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 268.

³²² T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015, s. 394.

³²³ W. Jaśkiewicz, *Pozaumowne stosunki pracy*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1958, Nr 1, s. 10 i n.

³²⁴ M. Świącicki, *Przedmiot prawa pracy* [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 22.

³²⁵ T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze...*, s. 394.

³²⁶ Doskonałą tego ilustracją jest ewolucja poglądów J. Jończyka, który najpierw opowiedział się za koncepcją wg której „stosunek służbowy” osób pełniących dobrowolnie, zawodowo, za wynagrodzeniem i na własne ryzyko służbę na rzecz państwa podlega Kodeksowi pracy, a osoby te są pracownikami w rozumieniu prawa pracy (zob. J. Jończyk, *Uwagi o projekcie kodeksu pracy*, *PiP* 1974, Nr 5, s. 34), po czym zmienił pogląd o takiej kwalifikacji do prawa pracy żołnierzy i funkcjonariuszy (zob. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1992, s. 102).

przewiduje dla uznania określonego stosunku prawnego za stosunek pracy³²⁷. Zdaniem innych komentatorów (nadal w perspektywie prawa pracy) „stosunek służbowy” był szczególnym stosunkiem pracy, łączącym z państwem osobę zatrudnioną zawodowo w aparacie państwowym, czyli sprawującą trwale i za wynagrodzeniem urząd państwowy³²⁸. Z uwagi na obiektywnie, bezspornie zauważalne różnice, zakładano, że mógł występować w dwóch wariantach: administracyjnoprawnym (gdy regulowany był bezwzględnie obowiązującym prawem, co wykluczało konsensualną lub układową metodę kształtowania statusu zatrudnionego) i w wariantcie zobowiązaniowym (gdy podstawą zatrudnienia była umowa lub powołanie, co implikowało wszystkie wynikające z tego faktu kodeksowe konsekwencje, w tym sądowe rozstrzyganie sporów z pracodawcą)³²⁹. W jeszcze innym ujęciu doktryny prawa pracy stwierdzano, że ze względu na dyspozycyjność osób w reżimie służbowym kwestia ta powinna pozostać poza właściwością prawa pracy lub że normy prawa pracy powinny odnosić się jedynie do tzw. sfery pracowniczej tych służb³³⁰.

Za T. Zielińskim można stwierdzić, że w optyce doktryny prawa pracy, przed wejściem w życie Kodeksu pracy, *differentia specifica* stosunku służbowego był wyższy stopień dyspozycyjności, który stanowił kryterium wyodrębnienia osobnej grupy stosunków prawnych pozostających poza orbitą prawa pracy³³¹. Kodyfikacja prawa pracy z jednoczesnym uchYLENIEM przedwojennej Ustawy o państwowej służbie cywilnej oraz kilku aktów prawnych, kluczowych dla normatywnej odrębności systemowej stosunku służbowego typu administracyjnego³³², usunęła na poziomie prawa pozytywnego tę odrębność. Zgodnie z art. XV Ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks pracy³³³ stosunek pracy pracowników mianowanych, podlegających wcześniej Ustawie z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, przekształcał się w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony lub na powołaniu (tj. w szczególnych okolicznościach prawnych). Biorąc pod uwagę przywołane już brzmienie art. 2 w korespondencji z art. 76 Kodeksu pracy trudno zaprzeczyć, że stan taki oznaczał, iż „dotychczasowe stosunki nominacyjne utraciły walor

³²⁷ W. Masewicz, *Komentarz do art. 2* [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 15; podobnie: J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 21; A.M. Świątkowski, *Komentarz do Kodeksu pracy*, t. 1, Kraków 2002, s. 334; autor ten tu stwierdza: „Poddanie reżimowi prawa pracy żołnierzy i funkcjonariuszy uzasadnia ich zbliżony status do pracowników mianowanych”.

³²⁸ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 18.

³²⁹ A. Krajewski, *Komentarz do art. 242* [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977, s. 736.

³³⁰ Cytat za: T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze...*, s. 395.

³³¹ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 178.

³³² Zob. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 142.

³³³ Tamże.

odrębnej kategorii stosunków pracy i zostały włączone do treści kodeksu pracy³³⁴, z tym jednak zastrzeżeniem, że zgodnie z jego art. 5 „jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że wyrażone w prawie materialnym normy oraz artykułowane przez naukę poglądy na charakter prawny mianowania nie znalazły swojego odbicia w kształtującej się w przyjętym interwale linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Konsekwentnie prezentowały one stanowisko, że to treść a nie forma przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. W wyroku z lipca 1981 r.³³⁵ NSA stwierdził więc, że jest właściwy do rozstrzygania skarg na decyzje dotyczące praw i obowiązków pracowników mianowanych, a rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczące nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi oraz roszczeń wynikających z tego stosunku są decyzjami w rozumieniu art. 1 §1 oraz art. 104 KPA i podlegają kontroli NSA na zasadach określonych w tym Kodeksie. W wyroku z września 1981 r. powtórzył, że „roszczenia ze stosunku pracy pracownika mianowanego są załatwiane przez właściwe organy administracji w drodze decyzji administracyjnych. Za decyzję taką uznać należy również pismo właściwego organu zawierające co najmniej oznaczenie organu i adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie i podpis upoważnionego pracownika³³⁶. W postanowieniu z października 1981 r., stwierdził, że akt odwołujący pracownika ze stanowiska, na jakim został on zatrudniony na podstawie powołania, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu KPA, w przeciwieństwie do aktów normujących stosunek pracy pracownika mianowanego³³⁷. Utrwalona linia sądów administracyjnych utrzymała się przez cały okres prawodawstwa powojennego do momentu transformacji³³⁸.

W zgodzie z tą linią pozostawało orzecznictwo Sądu Najwyższego. W uchwale z 11 listopada 1982 r.³³⁹ stwierdził, że „decyzja administracyjna o rozwiązaniu stosunku pracy z pracownikiem mianowanym może być zaskarżona do NSA z powodu jej niezgodności

³³⁴ T. Kuczyński, *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze...*, s. 396.

³³⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81; Lex: Nr 10683.

³³⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 1981 r., SA 791/81; Lex: Nr 9638.

³³⁷ Postanowienie NSA z dnia 21 października 1981 r., II SA 670/81; Lex: Nr 9644.

³³⁸ Symptodem zmian był Wyrok NSA z dnia 24 września 1991 r., II SA 746/91, OSP z 1992 r. Nr 3, poz. 64; Lex: Nr 13641; zob. też: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 37: „Stanowisko NSA w sprawie charakteru prawnego aktów dotyczących stosunku służbowego mianowanych pracowników państwowych jest od początku w zasadzie jednolite: są to decyzje administracyjne w rozumieniu k.p.a. i jako takie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego”. Podobnie K.A. Wąsowski, *Komentarz do art. 3* [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 16–17.

³³⁹ Uchwała SN 7 sędziów z dnia 11 listopada 1982 r., III AZP 6/82; Lex: Nr 11713.

z prawem (art. 196 par. 2 pkt 19 kpa), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej³⁴⁰. W związku z tym np. nauczyciel mianowany mógł dochodzić roszczeń odszkodowawczych uzasadnionych wadliwością decyzji organów władzy szkolnej wydanych w przedmiocie stosunku pracy wyłącznie w drodze administracyjnej³⁴¹. Jednocześnie sąd ten kwalifikował ustawy regulujące niektóre segmenty kadr państwa (których status prawny oparty był na mianowaniu) do kategorii pragmatyk z zakresu prawa pracy³⁴². Stwierdzał także, że właściwość sądów pracy w przypadku sporów dotyczących stosunków pracy nawiązanych na podstawie mianowania dopuszczalna była na podstawie *lex specialis*, jak to miało miejsce np. w przypadku sytuacji pracowników naukowo-dydaktycznych, zatrudnionych na podstawie mianowania³⁴³. Było to skutkiem niejednorodności traktowania „pod względem zasad legislacyjnych” pracowników mianowanych, gdyż „kodyfikacja prawa pracy utrzymała nadal w zasadzie ten już tradycyjny stan rzeczy”³⁴⁴.

W zreferowanych głosach doktryny z epoki kształtowania postanowień Kodeksu pracy i w ogóle modelu prawa stosunków służbowych dostrzegam pewną dysproporcję w argumentach stron tego sporu doktrynalnego (administratywistów i prawa pracy), a także nieadekwatną perspektywę wobec istoty kształtowanego zagadnienia. Wynika to zapewne z praktycznego przełożenia dominującej wtedy myśli filozoficznej, kształtującej na drugim poziomie myśl polityczną, która na poziomie trzecim przekładała się na myśl teoretycznoprawną. Przesłanek ku takiej interpretacji jest wiele, a część z nich przywołałem wprost. Poziom trzeci, przynajmniej w przeważającej skali i w świetle dostępnych materiałów, przyjął dogmatyczny imperatyw dostosowania stosunków służbowych do modelu prawa pracy. Źródłem tego nie był jednak proces logicznego wnioskowania opartego na teorii państwa i prawa, lecz fundamentalne założenia materializmu dialektycznego. Przyjęto za zasadne instrumentalne osadzenie instytucji prawa administracyjnego w matrycy prawa pracy.

Wspomniana perspektywa nie uwzględniała tożsamości instytucji „mianowania”, nie brała pod uwagę jej praktycznej funkcji, abstrahowała od apriorycznych jej atrybutów wynikłych z prawa publicznego i zgodnych z cechami, aksjologią i zasadami prawa administracyjnego³⁴⁵. Prawodawca i twórcy nowych rozwiązań za punkt ciężkości przyjęli

³⁴⁰ Podobnie orzekł w uchwale SN 7 sędziów z dnia 3 czerwca 1983 r., III PZP 9/83; Lex: Nr 12778.

³⁴¹ Wyrok SN z dnia 12 stycznia 1978 r., I PR 123/77; Lex: Nr 14445.

³⁴² Uchwała SN 7 sędziów – zasada prawna z dnia 3 czerwca 1983 r., III PZP 9/83; Lex: Nr 12788.

³⁴³ Uchwała SN 7 sędziów – zasada prawna z dnia 28 lipca 1988 r., III PZP 18/88; Lex: Nr 13055.

³⁴⁴ Uchwała SN połączone izby – Izba Cywilna i Administracyjna oraz Pracy i Ubezpieczeń z dnia 1 marca 1983 r., III AZP 11/82, OSNC z 1983 Nr 10, poz. 147; Lex: Nr 11134.

³⁴⁵ B. Majchrzak, „Kondycja” klasycznych kategorii pojęciowych prawa służby cywilnej [w:] Z. Cieślak (red.), W. Drobný (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019, s. 24.

fakt, że ze statusem służbowym wiążą się pewne aspekty socjalne, i właśnie te aspekty, w rzeczywistości wtórne a nie fundamentalne, przyjęli na swoje sztandary, pod którymi zaprojektowali „nowe” pojęcie mianowania, które skupiało w sobie dwoistość znaczenia. Ta umowność hybrydycznej koncepcji mianowania dała punkt wyjścia do objęcia tradycyjnie prawnoadministracyjnych instytucji narzędziami, metodami i konstrukcjami pojęciowymi prawa pracy. Na wyższym zaś poziomie zasadami tej gałęzi prawa i właściwością prawa prywatnego. Proces hybrydyczności przejawiał się w dalszej degradacji szczegółowych już pojęć. Sam fakt użycia w art. 76 Kodeksu pracy słowa „praca” w miejsce słowa „służba” zniekształcił fundamentalnie status osób objętych reżimem mianowania³⁴⁶. W ujęciu pozanormatywnym trend ten zdeprecjonował pozycję systemową osób objętych wcześniej reżimem publicznym i w oczywisty sposób osłabił struktury państwa.

W ten sposób powstała instytucja hybrydyczna czy nawet eklektyczna, wewnętrznie sprzeczna i niekonsekwentnie wprowadzona do systemu prawa. Niekonsekwencja ta wyrażała się w dwóch wymiarach, tj. w nieprzystawalności zasad prawa pracy do zadań, których wykonawcami były osoby dotychczas objęte reżimem publicznoprawnym (np. zakres dyspozycyjności osobistej) oraz w ograniczonym stopniu wdrożenia nowego modelu (np. nienaruszone stosunki zmilitaryzowane; radykalne powroty ustawodawcy w niektórych pragmatykach do modeli publicznoprawnych, np. w służbie celnej). W ujęciu historycznoprawnym warto wreszcie odnotować, że prawdziwość instytucji prawnych, rozumiana tutaj jako prawidłowość opisanie językiem prawnym faktycznie istniejącej abstrakcyjnej relacji jednostki z państwem, czyli relacji którą tradycyjnie obejmowano pojęciem stosunku służbowego, a która w modelu powojennym została zdegradowana i przyjęła kształt hybrydyczny, została negatywnie zweryfikowana i częściowo odrzucona już kilka lat po przyjęciu Kodeksu pracy. Przecież w nadzwyczajnych okolicznościach wczesnych lat 80. XX w., gdy aparat państwa był poddany ekstremalnej próbie³⁴⁷, mocą m.in. Ustawy o pracownikach urzędów państwowych³⁴⁸ przywrócono do języka prawnego pojęcie „mianowania” w modelu zbliżonym do publicznoprawnego.

Podsumowując tę część rozważań, można skonkludować, że przywołany dorobek orzecznictwa, a także utarty czy dominujący w nauce pogląd o niejednolitej tożsamości aktu mianowania jako instytucji międzygałęziowej, o jego skomplikowanej, dualnej czy hybrydycznej strukturze, o formalnych i merytorycznych wymiarach każe administratywiście czy teoretykowi prawa zadać pytania o prawidłowość takiego stanu oraz powody

³⁴⁶ Art. 76 Kodeksu pracy: „Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach”.

³⁴⁷ J. Łętowski, *Miejsce i zadania pracowników administracji we współczesnej organizacji państwa* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 16.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 2023, poz. 1917.

jego zaistnienia. Oczywisty jest fakt, że podłożem sformułowanych dotychczas poglądów było obowiązujące prawo materialne, tj. postanowienia pragmatyk i ustaw, na podstawie których kształtowała się linia orzecznicza sądów administracyjnych i powszechnych. Dalej, te same przepisy, oparte już też na orzecznictwie, były podstawą interpretacji doktryny obu gałęzi prawa. Metodyce tej trudno cokolwiek zarzucić.

Jednak wnioski, do których tak zastosowana metodyka doprowadziła, budzą moje wątpliwości co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, rażąco zaburzona została pierwotna koncepcja jednej z podstawowych instytucji dogmatyki prawa administracyjnego jaką jest akt administracyjny. Zastąpienie w prawie stosunku służbowego tego aktu administracyjnego inną instytucją prawa (np. z prawa pracy) czy nadanie temu aktowi innego merytorycznego znaczenia, powoduje w szczególności utratę waloru stabilizującego. Akt mianowania w kształcie aktu administracyjnego, jako tradycyjne narzędzie przekształcenia abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej prawa materialnego w normę konkretną i indywidualną³⁴⁹ walor ten gwarantuje³⁵⁰. Jak zauważa E. Schmidt-Aßmann „władcze, jednostronne rozstrzygnięcie władzy zwierzchniej określa również dzisiaj niezbywalnie ważną funkcję administracji publicznej: w demokratycznym państwie prawa nie traci ona aktualności i zapewnia jasność w zakresie prawa i odpowiedzialności”³⁵¹. Zarówno walor stabilności, jak i legalności działania organów państwa stanowi elementarny konstrukt intelektualny administracji publicznej czy szeroko rozumianej służby publicznej. Ich utrata w istocie bezpodstawnie redefiniuje te dwie instytucje i zmienia sposób ich działania.

Po drugie, trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie do wprowadzenia niejednolitego charakteru aktu mianowania. Wątpliwości budzi chociażby autorytatywny, dualny podział prawa stosunku służbowego na część przynależną gałęzi prawa administracyjnego (tj. stosunki służbowe służb zbrojnych zmilitaryzowanych; mundurowych) oraz drugą część z dominującą przynależnością do gałęzi prawa pracy (tj. pracownicze stosunki służbowe). Podział ten pogłębia się na poziomie poszczególnych pragmatyk, doznając dalszego, niekonsekwentnego zróżnicowania³⁵². Ponownie nie jest to zarzut do orzecznictwa i doktryny, które – jak to zostało już wyżej zauważone – opierają swoje poglądy na obowiązującym stanie prawnym. Adresatem tego zarzutu musi być jednak, odpowiedzialny za stan całego systemu prawa, prawodawca. Wydaje się bowiem, że w treści kolejnych, następujących po sobie pragmatyk, ustawodawca zgubił nadrzędną myśl o obowiązku zachowania integralności i zupełności systemu prawa. Wprowadzając niekonsekwentne przepisy, stanowiące

³⁴⁹ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 125.

³⁵⁰ J. Zimmermann, *Niepewność w prawie administracyjnym czy niepewność prawa administracyjnego* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 23.

³⁵¹ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 104.

³⁵² Np. zróżnicowanie elementów publicznoprawnych i zobowiązaniowych w ramach pracowniczych stosunków służbowych: między korpusem nauczycieli a korpusem służby cywilnej.

podstawę instytucji prawnych znanych z odmiennych aksjologicznie gałęzi prawa, stworzył taki stan prawny, który – następnie – doktryna i orzecznictwo musiały poniekąd wtórnie obudować teorią. Na tym etapie nowa teoria prawa stosunków służbowych musiała uwzględniać hybrydyczność przepisów i ich międzygałęziowy „kompromis”.

Po trzecie, zmiana pierwotnego zakresu znaczeniowego pojęcia „akt mianowania”, czy nadanie mu nowego znaczenia z innej niż prawo administracyjne gałęzi przekłada się wprost na inną niż publicznoprawną aksjologię przepisów regulujących to mianowanie. Zasady prawa pracy będące w teoretycznej sprzeczności z zasadami prawa administracyjnego powodują nie tylko efekty w postaci dylematów doktrynalnych, ale przecież także całkiem praktyczne skutki³⁵³. Diametralnie inne jest działanie jednostki w relacji z państwem w rozumieniu prawa administracyjnego i prawa pracy, inne są oczekiwania wobec takiej jednostki, odmienne są jej prawa i obowiązki. Kwestia zapewnienia sprawnego działania administracji publicznej i państwa nieraz w nadrzędnym interesie publicznym leżała u podstaw prawa publicznego. Poszukując narzędzi realizacji tych zadań w adekwatny do nadrzędnych potrzeb sposób, odkryto właśnie „akt administracyjny”. Tylko jego pierwotny wariant, czyli administracyjnoprawny charakter aktu mianowania, gwarantował realizację zadań publicznych w zgodzie z prakseologią. Dzisiejsze znaczenie „aktu mianowania”, występujące poza zmilitaryzowanymi pragmatykami służbowymi, jest natomiast zjawiskiem, którego istotę oddał w zupełnie innych uwarunkowaniach ustrojowych F. Longchamps de Brier, stwierdzając, że niektóre pojęcia prawa administracyjnego „są w stanie jak gdyby przystosowania do nowych zupełnie warunków, nie znanych ongiś ich twórcom”³⁵⁴.

I wreszcie, po czwarte modyfikacja pierwotnego znaczenia „aktu mianowania”, nadanie mu treści właściwych prawu pracy, czy nawet naruszenie integralności tego pojęcia poprzez używanie go do opisu dwóch gałęziowo różnych typów stosunków prawnych, wpisuje się w krytykowaną w doktrynie degradację pojęć prawa administracyjnego³⁵⁵ i jest jednym z przejawów „erozji standardów sprawowania władzy publicznej”³⁵⁶. Nie mam wątpliwości, że termin „akt mianowania” jako rodzaj „aktu administracyjnego” należy

³⁵³ Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 106 i n.; A. Dral, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 249 i n.

³⁵⁴ F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Franciszek Longchamps de Brier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019, s. 286.

³⁵⁵ J. Człowiekowska, *Mnożenie pojęć w prawie administracyjnym w kontekście aktualności pojęć tego prawa* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 176–177; I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 23.

³⁵⁶ P. Lisowski, *Miedzy asercją a wątpliwością – kilka refleksji o aktualności pojęć w prawie administracyjnym w kontekście ich normatywizacji* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 19.

do grupy ogólnych terminów prawa administracyjnego zwanych w nauce „pojęciami-narzędziami”³⁵⁷. Jako taki powinien zatem, po pierwsze spełniać funkcję „zamykania w ramy teoretyczne wycinka porządku prawnego”³⁵⁸, po drugie być przedmiotem zgody co do ich podstawowego znaczenia dla gałęzi prawa³⁵⁹. Z uwagi na elementarne zasady systemu prawa, w szczególności wymóg jego zupełności i spójności, takie pojęcia powinny być nie tylko możliwie precyzyjne, ale także jednoznaczne. To znaczy powinny w tych „ramach teoretycznych” zamykać jeden, konkretny „wycinek porządku prawnego”. Stosowanie jednego terminu (w tym wypadku „akt mianowania”) do dwóch, gałęziowo całkiem odległych zjawisk prawnych, sprzeczne jest z przywołanymi zasadami systemu prawa, powodując doniosłe praktyczne skutki. Trafnie stwierdza się w piśmiennictwie, że „zaliczenie czegoś – albo niezaliczenie – do pojęcia »akt administracyjny« pociąga dalsze konsekwencje w sferze kwalifikacji tego czegoś, w sensie zastosowania doń pewnego bloku zasad itd.”³⁶⁰

³⁵⁷ F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy...*, s. 285.

³⁵⁸ M. Kisielowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 380.

³⁵⁹ Tamże.

³⁶⁰ F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy...*, s. 290.

4. STADIUM TRZECIE: ATOMIZACJA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO *SENSU LARGO* W SYSTEMIE PRAWA

4.1. UWAGI OGÓLNE

Wydawać by się mogło, że doniosłość krajowych przeobrażeń prawnych i systemowych 1989 r., trafnie nazwanych transformacją ustrojową¹, znajdzie odzwierciedlenie w adekwatnej skali zmian dostosowawczych także prawa stosunku służbowego *sensu largo*. W końcu zmianie ulegała cała koncepcja działania państwa, jego relacja w stosunku do jednostki, podwaliny aksjologiczne, w tym podstawy ustroju politycznego i gospodarczego². Normatywny kwantyfikator tych zmian znalazł się już w Ustawie z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³, mocą której deklarację: „Polska Rzeczpospolita Ludowa jest państwem socjalistycznym” zastąpił zwrot: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Deklaracja ta została dookreślona w dalszych przepisach konstytucyjnych kształtujących nowy ustrój państwa. Jednocześnie przyjęto, że transformacja ustrojowa będzie następować „w drodze ewolucyjnego postępowania w ciągu kilku lat”⁴. Kolejnymi krokami milowymi w tym procesie była też umacniająca nowy model ustrojowy tzw. Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.⁵ oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁶

¹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 453.

² Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1988 Nr 19, poz. 129; Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz.U. 1989 Nr 75, poz. 444.

³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

⁴ M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 453.

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Co więcej, krajowe prawodawstwo potransformacyjne⁷, a tym bardziej poakcesyjne⁸ ulegało intensywnej europeizacji. Prawo administracyjne państw europejskich stanowi część porządków prawnych tych państw, które podlegają jako systemy prawne procesom europeizacji prawa⁹ rozumianym tu jako istnienie relacji (też oddziaływanie) między prawem europejskim a prawem wewnętrznym państw europejskich¹⁰. Szeroko rozumiane prawo europejskie (w szczególności zawierające prawa człowieka, konwencje Rady Europy, Kartę Praw Podstawowych UE, swobody unijne¹¹) wpływa zatem na procesy stanowienia, stosowania i interpretacji krajowego prawa administracyjnego¹². Rezultatem tego wpływu było i jest nadal zastępowanie przepisów prawa krajowego przepisami prawa europejskiego, a także wypieranie przepisów krajowych przez przepisy prawa europejskiego¹³. Wyłania się nowy obraz ewolucji postrzegania podstawowych pojęć prawa administracyjnego, co stanowi efekt właśnie tego kształtowania się europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego w ramach postępującej integracji europejskiej¹⁴. Owo zbliżenie, nazywane trafnie „konwergencją administracyjną”, zmierza w kierunku powszechnych (dla prawa europejskiego) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności, a w ujęciu strukturalnym nawiązuje do modelu administracji publicznej, który można określić jako europejski, lub oparty na wspólnych europejskich zasadach, regułach i regulacjach¹⁵.

⁷ P.J. Suwaj, *Konsekwencje reform okresu transformacji dla współczesnej administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 63 i n.

⁸ J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Słowo wstępne* [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 11.

⁹ W literaturze pojawia się termin „administracja przestrzeni europejskiej”; zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 481.

¹⁰ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.) A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t.3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 10.

¹¹ Tamże, s. 25.

¹² Tamże.

¹³ K. Kiczka, *Znaczenie dorobku unijnego dla polskiej administracji publicznej* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2014, s. 53.

¹⁴ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Redefiniowanie pojęć z zakresu prawa i postępowania administracyjnego jako rezultat spotkania prawa państwowego i pozapaństwowego* [w:] B. Kowalczyk (red.), K. Kulińska-Jachowska (red.), Ł. Prus (red.), M. Tabernacka (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024, s. 253.

¹⁵ J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)* [w:] K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78; J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 261; E. Ura, *Forum Europaeum* [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa*

Stąd, niewątpliwie wydawać by się mogło, że wpływ chociażby tylko tych dwóch czynników, tj. zmian ustrojowo-społecznych oraz europeizacji prawa krajowego, zredefiniuje paradygmat prawa stosunku służbowego. Paradygmat stadium wcześniejszego, przybliżony w rozdziale trzecim, nie był przecież ideologicznie neutralny i wynikał z założeń teoretycznoprawnych państwa i prawa¹⁶, których podstawowymi źródłami były koncepcje teoretycznoprawne i filozoficzne. Hipotetycznie zatem ustawodawstwo potransformacyjne w zakresie prawa stosunku służbowego powinno, po pierwsze przywracać modele polskiego prawodawstwa międzywojennego (z uwagi na zbliżone założenia ustrojowe), po drugie uwspółcześniać te modele inspiracjami z europejskiej przestrzeni prawa administracyjnego (z uwagi na konwergencję administracyjną). W obu tych ujęciach paradygmat prawa stosunku służbowego miałby charakter publicznoprawny¹⁷, tj. przynależny do prawa publicznego (administracyjnego), a nie prawa prywatnego (prawa pracy). Tymczasem, po transformacji ustrojowej modele „poddane stopniowej erozji w okresie realnego socjalizmu [...] nie zostały reaktywowane”¹⁸.

Powodem tego jest, słuszny skądinąd, pogląd w piśmiennictwie o swoistej nieprzystawalności modeli prawa stosunku służbowego w poszczególnych krajowych systemach prawnych, z uwagi na – każdorazowo indywidualną – historię kształtowania się instytucji państwowych. Jak zauważa się w piśmiennictwie: „odmienne uwarunkowania polityczne, społeczne i kulturowe, a także różne doświadczenia historyczne poszczególnych państw powodują, że przyjęte w nich wzorce w zakresie zatrudniania funkcjonariuszy publicznych tylko częściowo mogą być aplikowane w innych systemach prawnych”¹⁹. Niewątpliwie jest to prawidłowe spojrzenie na ten problem, ale jednak widziane tylko z jednej, podstawowej perspektywy, tzn. z punktu widzenia „poziomego” przenikania się porządków prawnych poszczególnych państw w ujęciu historycznym. Może być bowiem przyjęta i druga perspektywa, a mianowicie pozostawiając na boku kwestię zapożyczania modeli instytucji z innych systemów prawa, zadać można pytanie, czy w danych okolicznościach ustrojowych sposób realizacji konkretnych zadań, funkcji, kompetencji (w tym wypadku

urzędników, Warszawa 2009, s. 30; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw*, Warszawa 2001, s. 18 i n.

¹⁶ T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 14–15; zob. podrozdział Nr 3.2, *Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 100.

¹⁷ K.P. Sommermann (red.), A. Krzywoń (red.), C. Fraenkel-Haeberle (red.), *The civil service in Europe. A research companion*, Routledge 2025, s. 979; R.K. Kelsall, *Higher civil servants in Britain*, London 1955, s. 118.

¹⁸ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 85; zob. też: W. Jakimowicz, *O potrzebie integracji nauk administracji* [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 23.

¹⁹ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 84.

mowa o zadaniach publicznych) może przybierać tylko jedną formę prawną. Konkretyzując tę hipotezę, można sformułować pytanie, czy w danym ustroju państwa zadania publiczne mogą być wykonywane tylko w reżimie stosunku służbowego czy też stosunku pracy. Ta perspektywa, którą można nazwać „pionową”, doszukiwałaby się źródeł koncepcji prawa stosunku służbowego, po pierwsze – w ponadnormatywnych koncepcjach państwa (filozofia), po drugie – w teorii systemu prawa i jego dychotomicznego podziału, po trzecie – w gałęziowym podziale prawa, aż wreszcie po czwarte – w praktycznej skuteczności wykonywania zadań publicznych przez osoby pozostające w odpowiednim reżimie prawnym (pragmatyce). Konkludując tę część rozważań, można stwierdzić, że być może jest i tak, że na przestrzeni wieków model relacji państwo–jednostka, który w prawie współczesnym przybrał postać prawa stosunku służbowego, kształtował się bez międzysystemowych zapożyczeń, bo jego kształt, tj. elementy konstruujące stosunek służbowy w ujęciu administracyjnoprawnym, były jedynymi faktycznie skutecznie działającymi w praktyce. Stąd zbieżność publicznoprawnych modeli w państwach, które w przeciwieństwie do Polski²⁰, zachowały ciągłość swoich instytucji ustrojowych, takich jak Francja, Niemcy czy Hiszpania²¹. Jednocześnie taka geneza tych modeli nie wyklucza równoległego bieżącego przenikania rozwiązań szczegółowych między systemami²². Ujęcie komparatystyczne jest jednak w tym wypadku drugorzędne i stąd pozostaje poza ramami podstawowych rozważań tej pracy.

4.2. MODEL ZATOMIZOWANEGO PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO NA TLE FILOZOFII I TEORII PRAWA

Prawodawstwo okresu potransformacyjnego, w tym też w części dotyczącej stosunku służbowego, wpisuje się w postmodernistyczną wizję świata i społeczeństwa. W ujęciu fi-

²⁰ Z. Duniewska, *Powstanie i kształtowanie się prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 71–74; A. Błaś, *Słowo wstępne* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Książka jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 9.

²¹ K.P. Sommermann (red.), A. Krzywoń (red.), C. Fraenkel-Haeberle (red.), *The civil service in Europe...*, s. 979; D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 40–41; H. Lewandowski, *Status służby państwowej we Francji* [w:] H. Lewandowski, W. Suchowicz, Z. Sypniewski, *Status prawny służby państwowej w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Warszawa 1985, s. 6 i n.; W. Suchowicz, *Status prawny służby państwowej w Republice Federalnej Niemiec* [w:] H. Lewandowski, W. Suchowicz, Z. Sypniewski, *Status prawny służby państwowej w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Warszawa 1985, s. 22 i n.

²² M. Kisielowska, *Transgraniczny akt administracyjny* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 406.

lozoficznym, nurt ten odrzucił wcześniejsze postrzeganie świata jako spójnego, homogenicznego, uporządkowanego i zdeterminowanego układu podlegającego uniwersalnym zasadom i prawidłowościom, wskazując w zamian wizję, zgodnie z którą świat ten jest układem zróżnicowanym, heterogenicznym, w którym nie wszystko jest przewidywalne, a przypadek odgrywa ogromną rolę²³. Jak to obrazowo i metaforycznie przedstawił L. Morawski, dla modernisty świat, społeczeństwo i prawo są „zegarem”, tj. układem stabilnym, uporządkowanym, przewidywalnym, dla postmodernisty zaś „chmurą”, czyli skomplikowanym i chaotycznym układem cząstek, których ruchu nie da się określić ani przewidzieć²⁴.

Logocentrycznej (w rozumieniu przypisania nadrzędnej roli słowom, językowi, logice, rozumowi jako podstawowym sposobom ujmowania rzeczywistości i jako centralnym punktom odniesienia i źródłom prawdy)²⁵ „idei modernistycznej świata i społeczeństwa odpowiada logocentryczna idea tekstu i odpowiednio – antylogocentryczna postmodernistyczna idea świata (w rozumieniu przypisywania nadrzędnej roli doświadczeniu, emocjom, cielesności) znajduje swój odpowiednik w antylogocentrycznej idei tekstu”²⁶. Ten „antylogocentryzm” wyraża autonomiczność kultury w stosunku do świata, co przejawia się tym, że ludzie żyją w hiperprzestrzeni, która jest sztucznie stworzona²⁷. Na tę wykreowaną hiperprzestrzeń składają się, powstające w ogromnej liczbie i niezmieranie szybko kulturowe teksty, które odnoszą się już tylko nawzajem do siebie i nie mają relacji ze światem zewnętrznym, co opisywane jest metaforycznie jako „mapa bez terenu” (tzw. *simulacrum*)²⁸.

Przyjmując zatem za punkt wyjścia powyższą zmianę perspektywy, postmodernizm podważa, co wymaga podkreślenia w kontekście prowadzonych rozważań w tej pracy,

²³ J. Oniszcuk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 850.

²⁴ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, PiP 2000, Nr 11, s. 30.

²⁵ Pojęcie „logocentryzm” w znaczeniu słownikowym to „traktowanie słów i języka jako podstawowego sposobu ujmowania rzeczywistości, charakterystyczne zwłaszcza dla umysłowości Zachodu”; zob. *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/logocentryzm.html> (dostęp: 10.01.2026). W ujęciu filozoficznym to traktowanie słów i języka jako podstawowego sposobu ujmowania rzeczywistości; a nawet tendencję do nadmiernego eksponowania tego słowa, języka, rozumu, czy logiki, jako centralnego punktu odniesienia i źródła prawdy, często kosztem innych aspektów rzeczywistości, takich jak doświadczenie, emocje czy cielesność; zob. A. Kopka, *O logocentryzmie, czyli wstęp do zrozumienia filozofii Jacques’a Derridy*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Humanistyczne 2012, Nr 5(2/2012), s. 57 i n.

²⁶ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego...*, s. 30.

²⁷ Zob. J. Oniszcuk, *Filozofia i teoria prawa...*, s. 850 (tam: odniesienie do autorstwa w tym zakresie J. Derridy i J. Baudrillarda).

²⁸ Zob. tamże.

ugruntowaną przecież w doktrynie teorię racjonalnego prawodawcy²⁹, która zdaniem przywołanego już autora stanowi błąd uniwersalistyczny, w rozumieniu „przekonania, że we wszystkich sferach rzeczywistości rządzą uniwersalne prawa, a życie społeczne we wszystkich swoich przejawach opiera się na uniwersalnych zasadach, które obowiązują wszystkich, zawsze i wszędzie”³⁰. Odrzucenie teorii racjonalnego ustawodawcy uzasadnia się w tym kontekście tym, że „nie do zaakceptowania jest w demokratycznym społeczeństwie założenie, że tekst prawny jest w jakimś sensie własnością państwa (wyrazem jego woli, jak mówią pozytywiści), podczas gdy dla postmodernisty jest on raczej rzeczą wspólną i wszystkie wspólnoty powinny mieć prawo do partycypowania w jego współwłasności”³¹. W wyniku tego twierdzenia jasne jest, że partycypowanie to ma miejsce na etapie tworzenia prawa i zakłada bezpośrednie angażowanie do niego przedstawicieli środowisk, których tworzone regulacje dotyczą.

Nazywany fenomenem polskiej doktryny prawnej nieznajdującej porównywalnego potwierdzenia w światowej myśli prawniczej³², ten teoretyczny konstrukt racjonalnego prawodawcy oznaczał budowę modelu racjonalnego tworzenia prawa, którego istotą było systematyczne wskazanie podstawowych problemów, które winien rozstrzygnąć prawodawca, jeżeli jego działania mają mieć charakter racjonalny (tj. określone wartościowanie i wiedza oraz sposób posługiwania się nimi)³³. Według zaś Z. Ziemińskiego funkcją tego konstruktu jest możliwie najdalej posunięta zgodność przyjmowanych wyników ze z góry przyjętymi kryteriami, tak aby w ten sposób ugruntować w społeczeństwie przekonanie, iż rozstrzygnięcia problemów dogmatycznych nie są dokonywane w sposób arbitralny, lecz opierają się na woli prawodawcy ujętej w ściśle określone ramy prawodawstwa³⁴.

Jednym z głównych, obligatoryjnych elementów modelu racjonalnego tworzenia prawa jest „założenie celu określonego w stopniu dostatecznie sprecyzowanym dla wyboru środków służących jego realizacji”³⁵. Można zatem skonkludować, że przywołany konstrukt stanowić miał przede wszystkim wyidealizowany wzorzec „służący za podstawę wspierania

²⁹ L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973; A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*, *Przegląd Prawa i Administracji* 2020, Nr CXX/1, s. 21 i n.; M. Zirk-Sadowski, *Instytucjonalny i kulturowy wymiar integracji prawnej* [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, Lublin 1999, s. 41; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 25.

³⁰ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego...*, s. 36.

³¹ Tamże, s. 38.

³² A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 21.

³³ J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 421.

³⁴ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 30 i n.

³⁵ J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa...*, s. 422.

wyłącznie realnego prawodawcy, »podpowiadania« politykom i pracownikom parlamentarnych biur legislacyjnych zmian prawa spełniających standardy tak zwanej dobrej legislacji³⁶. Z czasem przestał jednak służyć jedynie jako wzorzec tworzenia prawa, a stał się także wzorcem postępowania prawników (sędziów i komentatorów) zaangażowanych w orzekanie³⁷, co spowodowało – przekraczający ramy niniejszych rozważań – dyskurs o przesunięciu tej problematyki w centrum sporu doktrynalnego i politycznego: o granicę wewnątrz trójpodziału władz, o polityczność państwa, o niezawisłość sędziowską itd.³⁸

Ponadto filozofia postmodernizmu postuluje doprowadzenie do usunięcia myślenia opartego na przeciwieństwach i dążenie do zaproponowania takiej cywilizacji o charakterze globalnym, którą cechowałyby m.in. autokreacja, wolność, szacunek dla odmienności, akceptacja intensywnego świata różnic. Nurt ten charakteryzuje się pluralizmem stylów, dyskursów, układów odniesienia, ośrodków decyzyjnych, kryteriów racjonalności³⁹. Wskazuje się wręcz, że istotą postmodernizmu jest połączenie antyintelektualnych, antypoznawczych elementów modernizmu z pochwałą konsumeryzmu⁴⁰. Odrzucając modernistyczną ideę uniwersalności, jako „zrodzonej z pychy i pogardy wobec tego co ludzkie”, proponując w zamian antytotalitarną ideę intensywnego świata różnic, ten nurt przyjmował za cel zlikwidowanie intelektualnych podstaw do niesprawiedliwości i opresji w życiu społecznym⁴¹.

Wszystkie te przybliżone elementy postmodernizmu znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w stanie prawodawstwa potransformacyjnego w części obejmującej prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Ta część krajowego prawa cechuje się właściwościami, które charakteryzują ten nurt filozoficzny, a kształt tego prawa jest pochodną postmodernistycznego zdegradowania koncepcji racjonalnego prawodawcy. Dokonując zatem w tym miejscu wstępnego (tj. niewyprzedzającego właściwych badań) prostego i ogólnego zestawienia cech tego nurtu z cechami owego fragmentu prawa polskiego, można wykazać następującą zbieżność.

Po pierwsze więc, intelektualnie uporządkowany, spójny, oparty na logicznym wprowadzeniu z funkcji i istoty państwa model administracyjnoprawnego stosunku służbowego został zastąpiony postmodernistycznym chaosem, wyrażającym się w zróżnicowanym, pozbawionym aksjologicznej podstawy, mieszanym statusem prawnym wykonawców zadań publicznych, których wcześniej obejmował reżim służbowy (tj. zróżnicowanym

³⁶ A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 23.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

³⁹ M. Żarecka, *Postmodernizm* [w:] L. Gawor (red.), Z. Stachowski (red.), *Filozofia współczesna*, Bydgoszcz 2006, s. 366.

⁴⁰ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 852.

⁴¹ Tamże, s. 851.

na poziomie „gałęziowej” przynależności aktów prawnych, a także na poziomie ich wewnętrznej, konkretnej treści⁴²).

Po drugie, proces legislacyjnego tworzenia założeń zmian przepisów w poszczególnych częściach prawa stosunku służbowego *sensu largo*, przez wdrożoną partycypację czynników społecznych i zawodowych zdominował kierunek zmian. Ten kolejny wyznacznik postmodernizmu, zgodny co prawda z podstawowymi założeniami państwa demokratycznego, w zestawieniu z kryzysem elit politycznych, wyrażającym się nieraz rażącym „populizmem prawnym”⁴³, przyniósł efekt w postaci nieadekwatnego, gdyż społecznie i politycznie niepopularnego, zabezpieczenia interesów służby publicznej, państwa czy danej formacji służbowej⁴⁴. Przecież wprowadzanie instytucji z obszaru prawa pracy, których celem z definicji jest zabezpieczenie interesów pracownika, osłabia obiektywnie działanie służby publicznej i struktur państwa⁴⁵. Tym bardziej, że zgodnie z przywołanymi już cechami tego nurtu filozoficznego, motywy działania są w nim oparte nie o abstrakcyjną logikę czy intelektualne konstrukcje, lecz o „doświadczenia, emocje, cielesność”, o rozsadzający z definicji formacje zhierarchizowane pluralizm, czy o będący całkowitym przeciwieństwem idei służby publicznej konsumeryzm⁴⁶. W takich okolicznościach głos suwerena jest niesłyszalny, co przynosi bezpośredni efekt w postaci praktycznych dysfunkcji formacji służbowych dotkniętych w największym stopniu tymi nowymi koncepcjami.

Po trzecie wreszcie, abstrahując od zasadności przywołanej krytyki koncepcji teorii racjonalnego prawodawcy dwie kwestie w tym kontekście wymagają odnotowania w związku z problematyką prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Postmodernizm, z uwagi na przyjęty antylogocentryzm odrzuca wybitnie przecież abstrakcyjny, intelektualny konstrukt tej racjonalności prawodawcy, z jednoczesnym przesunięciem ciężaru „tworzenia” prawa na poziom jego stosowania⁴⁷. Owo odrzucenie implikuje odrzucenie

⁴² Mowa o niekonsekwentnym rozbiciu prawa stosunku służbowego na pragmatyki służbowe i pracownicze, a także zaniku elementów administracyjnoprawnych w niektórych obszarach prawa stosunku służbowego. Ponadto „gałęziowe” zróżnicowanie (tj. administracyjnoprawne lub prawno-pracownicze) dotknęło także statusu prawnego osób w tych samych formacjach służbowych w ramach jednego aktu prawnego, np. korpus służby cywilnej.

⁴³ J. Stępień, *Populizm penalny. Definicje, przejawy, ocena*, Przegląd Legislacyjny 2022, Nr 3, s. 97–101.

⁴⁴ Ilustracją tego może być rażące obniżenie formalnych warunków obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej mocą Ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2016 poz. 34.

⁴⁵ Uchwała SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73; Lex: Nr 30081; zob. fragment uzasadnienia dot. takiej interpretacji ustawy o szkolnictwie wyższym, które pozbawia ministra luzu decyzyjnego w zakresie mianowania na stanowisko profesora zwyczajnego.

⁴⁶ Konsumeryzm w rozumieniu: ulegania naciskom i modom nadmiernej konsumpcji dóbr; zob. Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp> (dostęp: 10.01.2026).

⁴⁷ W rozumieniu używanym w piśmiennictwie; zob. A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 23.

normatywnych elementów tej koncepcji⁴⁸, w tym nadrzędnego, jakim jest założenie celu tworzonej regulacji określonego w stopniu dostatecznie sprecyzowanym dla wyboru środków służących jego realizacji. Wydaje się więc zasadne twierdzenie⁴⁹, że stan prawodawstwa potransformacyjnego w części prawa stosunku służbowego *sensu largo*, z ważnym wyjątkiem pierwszych lat nowego ustroju⁵⁰, pozbawiony był wyraźnie zarysowanego, niereaktywnego⁵¹, osadzonego w teorii państwa i prawa celu przekształceń tego prawa, kierunku, w jakim zmiany powinny być prowadzone, co uniemożliwiało dobór odpowiednich środków jego normatywnego wdrożenia. Efektem tego były luki w tej części systemu prawa, niekonsekwencje, przypadkowe, punktowe przepisy epizodyczne zaburzające model służby publicznej. Dlatego w praktyce punkt ciężkości „tworzenia” przepisów⁵² przesunął się z poziomu suwerena na poziom stosowania prawa, a przede wszystkim na orzecznictwo. Tu powstawały nowe poglądy na instytucje prawa stosunku służbowego, często czerpiące z zasad prawa prywatnego a nie publicznego, przez co powstawały tak karkołomne koncepcje jak hybrydyczne, dwoiste rozumienie „mianowania”⁵³. Natomiast dalej, z orzecznictwa koncepcje te przenoszono do legislacji parlamentarnej, gubiąc po drodze perspektywę owego abstrakcyjnego „suwerena”, państwa i służby publicznej, wpisując się tym samym w zasygnalizowaną postmodernistyczną zmianę teorii racjonalnego prawodawcy. Z tego też powodu rodzi się konkluzja, że stan potransformacyjnego prawa stosunku służbowego *sensu largo* nie przedstawia logicznego, spójnego, faktycznego modelu tego prawa, ale stanowi zdegenerowaną i szczątkową formę modelu powstałego w prawodawstwie przedwojennym (nurt kantowsko-mayerowski) z miejscowym, niekonsekwentnym i przypadkowym pozostawieniem publicznoprawnych elementów, które przetrwały prawodawstwo powojenne (nurt materializmu dialektycznego). Stan taki może zostać określony mianem modelu zatomizowanego.

⁴⁸ J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa...*, s. 422.

⁴⁹ Twierdzenie to stanowi założenie hipotetyczne, które będzie przedmiotem rozważań w dalszej części.

⁵⁰ Zob. np. M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana. Moje lata ze służbą cywilną*, Warszawa 2023, s. 18 i n.

⁵¹ Tj. niebędącego odpowiedzią na żądania, czy to bezpośrednich adresatów tych przepisów, czy elit władzy; zob. więcej: W. Drobný, *O prawnych i pozaprawnych powodach odstąpienia od publicznoprawnego modelu służby cywilnej*, *Studia Iuridica* 2022, Nr 92, s. 122 i n.

⁵² Ponownie w rozumieniu używanym w piśmiennictwie; zob. A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 23.

⁵³ Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06; Lex: Nr 281419.

4.3. NORMATYWNE ZATOMIZOWANIE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE POZYTYWNYM

Stan prawa stosunku służbowego *sensu largo* okresu potransformacyjnego został określony jako stan „zatomizowania” tego prawa. Patrząc na kształtowanie się tego fragmentu prawa polskiego, przyjmując kompleksową perspektywę historyczną, można wskazać, że etap ten stanowi stadium trzecie przemian, tj. po pierwszym stadium nazwanym tu monocentrycznym zintegrowaniem w prawie międzywojennym i drugim stadium – dekompozycji, które miało miejsce w prawie okresu powojennego. Wszystkie te trzy stadia stanowią etapy jednego procesu kształtowania się modelu prawa stosunku służbowego. Z tych trzech „epok” historii prawa i ustroju państwa tylko pierwsza wypracowała swoją odrębną koncepcję tego modelu. Pozostałe dwie za punkt wyjścia przyjmowały zastane rozwiązania prawne, a następnie dostosowywały je do uwarunkowań teoretyczno-politycznych danego okresu historycznego. W praktyce więc nie wypracowano w tych dwóch epokach „autonomicznego”, tj. zbudowanego od podstaw i w oderwaniu od modelu monocentrycznego zintegrowania prawa stosunku służbowego, nowej kompleksowej koncepcji tego modelu, lecz wprowadzając rozwiązania danej epoki, po prostu zdegenerowano w mojej ocenie model wyjściowy. Stan potransformacyjny przedstawia się zatem tak, że zaistniałe w okresie powojennym zróżnicowanie konstrukcji prawnych w poszczególnych typach formacji służbowych uległo dalszemu pogłębieniu, osiągając stan faktycznej odrębności. Stąd w tytule tego rozdziału użyty został termin „atomizacja”, jako adekwatnie oddający charakter dokonanych zmian.

Jednym z czynników, który zdecydował o postrzeganiu idei prawa stosunku służbowego *sensu largo*, który jednocześnie stanowił podstawowe wobec deficytu kompetencyjnego w tym zakresie elit władz czy niesłyszalności głosu doktryny prawa administracyjnego, źródło inspiracji procesu legislacyjnego, było orzecznictwo zogniskowane wokół problematyki charakteru prawnego aktu mianowania. Niejako zjawisko to wpisuje się w omówione już postmodernistyczne modyfikacje teorii racjonalnego prawodawcy, w tej części, która dotyczyła przesunięcia ośrodka decyzyjnego w zakresie zdefiniowania celu i środków wprowadzanych nowych przepisów z poziomu „woli suwerena” na poziom stosowania prawa⁵⁴. To z uwagi na ukształtowaną linię orzeczniczą, w świetle piśmiennictwa, „doszło do ostatecznego oderwania stosunków pracy w szkolnictwie, administracji i innych cywilnych służbach państwowych od swych publicznoprawnych korzeni”⁵⁵. Było to skutkiem

⁵⁴ A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy...*, s. 23.

⁵⁵ J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby w latach 1944–1989* [w:] R. Hau-ser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 79.

przyjętej kwalifikacji – najpierw w orzecznictwie, a następnie w doktrynie – mianowania jako czynności prawnej prawa prywatnego, a nie jak wcześniej aktu administracyjnego⁵⁶.

Problematyce fundamentalnej kwestii kwalifikacji prawnej i konstrukcji teoretycznej aktu mianowania z punktu widzenia prawa administracyjnego i prawa pracy poświęcono szerokie rozważania zarówno w Systemie Prawa Administracyjnego⁵⁷, jak i w Systemie Prawa Pracy⁵⁸. W tradycyjnym rozumieniu tego terminu w nauce prawa administracyjnego mianowanie to akt administracyjny (decyzja administracyjna) będący jednostronnym rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie, mocą którego następuje powierzenie stanowiska i nawiązanie stosunku pracy⁵⁹. Natomiast w rozumieniu nauki prawa pracy akt ten był pierwotnie, zwykle sytuowany międzygałęziowo jako wspólna instytucja prawa pracy i prawa administracyjnego. Uzasadnieniem tego twierdzenia były cechy aktu mianowania, które miały charakter zarówno publicznoprawny, jak i zobowiązaniowy. Przy czym, co kluczowe, twierdzenia te odnoszone były do mianowania w grupie pracowniczych stosunków służbowych, pozostawiając kwestię struktury tego aktu w formacjach zmilitaryzowanych w pierwotnym, tj. publicznoprawnym kształcie.

Poglądy w tym zakresie mocno ścierały się w piśmiennictwie, ale także w orzecznictwie zarówno administracyjnym, jak i powszechnym. Nie powtarzając problematyki doskonale już omówionej w obu przywołanych Systemach, trzeba jednak wskazać na jedno ze znamiennych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2006 r., w którym stwierdzono, że „są dwa rodzaje mianowania (nominacji). Mianowanie (nominacja), które powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy), o jakim mowa w art. 76 Kodeksu pracy, oraz mianowanie (nominacja), którego skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjno-prawnym. Drugi rodzaj mianowania dotyczy służb mundurowych”⁶⁰.

Stosunek służby funkcjonariusza jest zdaniem NSA stosunkiem administracyjnoprawnym, a nie stosunkiem pracy, a mianowanie funkcjonariusza do służby nie jest tożsame z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania, o jakim mowa w art. 2 Kodeksu pracy. Sąd ten nie ma wątpliwości, że w przypadku mianowania typu drugiego (służb mundurowych) stosunek służbowy funkcjonariusza ma charakter administracyjnopraw-

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 24–38.

⁵⁸ W. Sanetra, *Pragmatyki zawodowe. Pojęcie i systematyka. Miejsce w systemie źródeł* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 37; J. Stelina, *Pozazumowne stosunki pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 143–146.

⁵⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 113.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06; Lex: Nr 281419.

ny i cechuje go ochrona prawna połączona z gwarancjami trwałości dalej idącymi niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy⁶¹. Przedmiotowa ochrona przejawia się też w tym, że zarówno akt mianowania do służby, jak i akt zwalniający ze służby, należą do kategorii decyzji administracyjnej⁶². W związku z tym, sprawy wynikające z podległości służbowej na mocy art. 5 pkt 2 p.p.s.a., nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, a skargi w takim zakresie są odrzucane jako niedopuszczalne (art. 58 §1 pkt 1 p.p.s.a.)⁶³.

We wcześniejszym, ale już potransformacyjnym orzecznictwie, NSA stwierdzał, że stosunek pracy na podstawie mianowania jest stosunkiem administracyjnoprawnym w sferze prawa pracy, lub że stosunek pracy mianowanych urzędników państwowych jest wprawdzie stosunkiem pracy, jednakże równocześnie jest stosunkiem administracyjnoprawnym⁶⁴. Stąd, zarówno nawiązanie, jak i rozwiązanie tego stosunku następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 104 KPA), w postępowaniu administracyjnym, regulowanym przepisami KPA, a także odnośnie do niektórych pracowników mianowanych – przepisami szczególnymi⁶⁵. Mianowanie tu rozumiane więc było jako akt administracyjny, tj. jednostronny, władczy przejaw woli organu administracyjnego, który wydawany był w trybie określonym przepisami prawa administracyjnego⁶⁶. Zdarzyło się jednak i takie orzeczenie, zgodnie z którym „mianowanie jest szczególną formą stosunku pracy, nawet gdy funkcje pracodawcy wykonuje organ administracji państwowej, zaś powstałe na tym tle spory należą do sądu pracy”⁶⁷.

Odrębnie kształtowało się orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Jak zauważył T. Kuczyński „różnicowane stanowisko w analizowanej kwestii zaczęło zajmować orzecznictwo Sądu Najwyższego. W miejsce nurtu uważającego akt mianowania za akt administracyjny powierzający stanowisko i nawiązujący stosunek pracy, zaczął w nim torować sobie drogę pogląd o możliwości niejednolitego traktowania natury

⁶¹ Zob. W. Jakimowicz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretyczna)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 67.

⁶² Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19; Lex: Nr 2688160.

⁶³ Postanowienie NSA z 15 kwietnia 1991 r., II SA 258/91, OSP z 1992 r. Nr 9, poz. 175; Lex: Nr 10786; Wyrok NSA z 24 września 1991 r., II SA 746/91, OSP z 1993 r. Nr 9, poz. 175; Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2024 r., III OSK 3256/23; Lex: Nr 3655145.

⁶⁴ Wyrok NSA z 24 września 1991 r., II SA 746/91; Lex: Nr 13641.

⁶⁵ Wyrok NSA z 24 września 1991 r., II SA 746/91; Lex: Nr 13641. Wyrok, co warto podkreślić, dotyczył sprawy pracowników Narodowego Banku Polskiego, których status regulowało Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 października 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Narodowego Banku Polskiego; Dz.U. 1983 Nr 64, poz. 290.

⁶⁶ A.M. Świątkowski, *Komentarz do Kodeksu pracy*, Kraków 2002, s. 333.

⁶⁷ Postanowienie NSA z 18 września 1998 r., II SA1057/98, Rzeczp. 1998, Nr 243, s. 16 przywołane za: T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 27.

prawnej aktu mianowania, który – stosownie do konkretnej sytuacji – przybierać może postać aktu administracyjnego lub aktu prawa pracy⁶⁸. W potransformacyjnym orzecznictwie⁶⁹ twierdzenie o tym, że akt mianowania na stanowisko nie jest jednak decyzją administracyjną w znaczeniu Kodeksu postępowania administracyjnego wywiedziono z rozważań na temat aktu mianowania na stanowiska adiunkta i profesora, nauczyciela i pracownika samorządowego⁷⁰.

W przypadku statusu prawnego profesora uczelni w uchwale z 3 kwietnia 1997 r.⁷¹ SN stwierdził, że w sytuacji, gdy skutkiem mianowania jest powstanie stosunku pracy, to akt ten jest „także” aktem prawa pracy (czynnością prawną z zakresu prawa pracy). Jak trafnie zauważono w komentarzu do tej uchwały, z użycia słowa „także” domniemywać można, że „sąd ten nie neguje, że akt mianowania jest (czy też może być) decyzją administracyjną, jednakże uznaje to z punktu widzenia prawa pracy za nieistotne, w sferze prawa pracy stanowi on bowiem czynność prawną prawa pracy, będącą źródłem stosunku pracy i ocenianą tylko według przepisów tego prawa oraz odpowiednio stosowanych przez art. 300 kp przepisów kodeksu cywilnego”⁷². Sąd uznał, że profesor jako wierzyciel wobec ministra, może na podstawie odpowiednio stosowanego art. 65 Kodeksu cywilnego domagać się złożenia przez ministra oświadczenia woli o mianowaniu i na podstawie art. 471 tego Kodeksu dochodzić odszkodowania w przypadku nieuzasadnionej zwłoki w złożeniu tego oświadczenia. Podobne zapatrywanie zostało wyrażone w uzasadnieniu uchwały SN z 5 maja 1993 r.⁷³ w odniesieniu do powierzenia stanowiska kierowniczego w szkole.

W przypadku statusu prawnego nauczycieli w wyroku SN z 10 kwietnia 1997 r.⁷⁴ sąd stwierdził, że akt mianowania na stanowisko nauczyciela nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Mianowanie na stanowisko nauczyciela jest niewątpliwie sprawą indywidualną, lecz nie jest to sprawa indywidualna należąca do właściwości organów administracji publicznej załatwiana w drodze decyzji. W odróżnieniu od statusu prawnego żołnierzy zawodowych, funk-

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Zob. podrozdział Nr 5.5.3, *Koncepcja dwoistej natury mianowania w ocenie doktryny prawa administracyjnego*, s. 433.

⁷⁰ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 27.

⁷¹ Uchwała SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73.

⁷² T. Liszcz, Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73, s. 180; autorka słusznie krytycznie oceniła tę uchwałę, wskazując m.in. że właściwym trybem „wymuszenia” na ministrze zgodnej z prawem decyzji o mianowaniu na stanowisko profesora zwyczajnego jest skarga na decyzję organu albo na bezczynność organu administracyjnego. Sąd może wówczas uchylić zaskarżoną decyzję ministra lub stwierdzić jej nieważność, a w przypadku skargi na bezczynność – może zobowiązać organ do wydania odpowiedniej decyzji.

⁷³ Uchwała SN z dnia 5 maja 1993 r., I PZP 15/93; Lex: Nr 13297.

⁷⁴ Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1997 r., I PKN 57/96; Lex: Nr 31257.

cjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, Policji i Służby Więziennej, których stosunki służbowe są regulowane przepisami prawa administracyjnego i nie są stosunkami pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, nauczyciel mianowany pozostaje w stosunku pracy i jest pracownikiem w rozumieniu tego przepisu. Ponadto zgodnie z art. 98 Karty Nauczyciela w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, a nieuregulowanych przepisami tej ustawy, dotyczących nauczycieli mianowanych, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy, a spory o roszczenia ze stosunku pracy rozpatrywane są przez sądy pracy.

W przypadku statusu prawnego pracownika samorządowego w wyroku z 23 listopada 2004 r.⁷⁵ sąd odrzucił utożsamianie aktu mianowania, o którym mowa była w ustawie o pracownikach samorządowych z mianowaniem (nominacją) funkcjonariuszy tzw. służb zmilitaryzowanych (policjantów, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Służby Więziennej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). Zdaniem sądu o ile bowiem funkcjonariusze ci nie są pracownikami, a ich status prawny wynika ze stosunków służbowych należących do stosunków administracyjnoprawnych, o tyle nie ulega wątpliwości, że pracownicy samorządowi, także ci z nich, którzy zostali zatrudnieni na podstawie mianowania, są podmiotami stosunków pracy. W tym zakresie nie mieliśmy więc do czynienia ze stosunkiem administracyjnoprawnym, dla ukształtowania którego właściwe byłyby między innymi przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale ze stosunkiem pracy na podstawie mianowania w rozumieniu prawa pracy, tak jak to ujmuje art. 76 Kodeksu pracy. Odniesieniem normatywnym dla tych stosunków jest w pierwszym rzędzie Ustawa o pracownikach samorządowych⁷⁶, a w zakresie w niej nieuregulowanym – przepisy prawa pracy, przede wszystkim przepisy Kodeksu pracy (w związku z brzmieniem art. 5 k.p. w korespondencji z art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych). Jak zauważył w uzasadnieniu tego wyroku sąd: „jeżeli zatem zatrudnienie pracowników samorządowych następuje w ramach stosunku pracy i jeżeli w ustawie określającej status prawny tych pracowników nie ma żadnego odesłania do przepisów prawa administracyjnego, to sięganie do procedury administracyjnej nie jest dopuszczalne”. W przypadku statusu prawnego pracowników samorządowych kwestię tę w ówczesnym stanie prawnym dookreślał przywołany art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych, który w ustępie pierwszym nakazywał w sprawach nieuregulowanych stosować odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, a w ustępie drugim powierzał rozstrzyganie sporów ze stosunku pracy pracowników samorządowych sądom pracy.

Poglądy wyrażane dziś w doktrynie prawa pracy są zbieżne z przywołanymi orzeczeniami. Zauważa się, że w wyniku stopniowej transformacji tej instytucji prawnej, tj. od instytucji publicznoprawnej (aktu administracyjnego) do postaci czynności z zakresu

⁷⁵ Wyrok SN z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 35/04; Lex: Nr 149349.

⁷⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.

prawa pracy, „możemy wyróżnić mianowanie pracownicze jako podstawę stosunków pracy oraz mianowanie służbowe jako podstawę stosunków służbowych”⁷⁷. Pierwszy typ to zatrudnienie występujące w administracji publicznej, szkolnictwie, nauce i wymiarze sprawiedliwości, natomiast drugi typ obejmuje pragmatyki *stricte* służbowe, które występują np. w policji lub wojsku. Również poglądy części administratywistów przyjęły bardziej „kompromisowy charakter”⁷⁸, czego przykładem może być twierdzenie, że akt administracyjny (akt mianowania) inicjujący zatrudnienie w administracji rodzi stosunek zatrudnienia o charakterze mieszanym, ponieważ wywołuje skutki w sferze prawa administracyjnego i w sferze prawa pracy⁷⁹.

Kierunek ten utrwalił się w kolejnych orzeczeniach SN, obejmując coraz szerszy zakres aktów prawnych, w których mianowanie stanowiło podstawę zatrudnienia. Pojawienie się ich jednak wzbudziło kontrowersje oraz zdania przeciwne, czego przykładem są doskonałe glosy T. Liszcz, która nowo powstające konstrukcje myślowe (jak np. „roszczenie o mianowanie”), określała jako „nieco szokujące” czy jako „bulwersujące złamanie pewnych tradycyjnych kanonów dotyczących rozróżnienia instytucji prawa publicznego i prawa prywatnego”⁸⁰. Autorka słusznie wskazywała na oczywiste luki logiczne w rozumowaniu sądu, podważając sens odróżnienia aktu mianowania jako formalnie jednostronnej, a materialnie dwustronnej czynności prawnej od umowy o pracę, skoro obie te instytucje miały mieć charakter czynności prawnej prawa pracy⁸¹. Jej zdaniem w kontekście zasad prawa pracy brak jest uzasadnienia, aby czynność prawna jednostronna o niesprecyzowanej treści i formie miałyby być źródłem zobowiązania trwalszego od tego, które wynika z umowy o pracę oraz podstawą szerokich uprawnień do jednostronnego dysponowania przez pracodawcę osobą pracownika i do wymierzania temu pracownikowi kar dyscyplinarnych, przewyższających niekiedy surowością kary za przestępstwo. Jak wskazała dalej „różnice te stają się wytłumaczalne, gdy uznaje się, iż mianowanie, powodujące powstanie stosunku pracy, stanowi jednocześnie akt władzy publicznej, udzielającej mianowanemu inwestytury, pewnego władztwa, które w szczątkowej postaci występuje nawet w relacjach między nauczycielem a uczniem”⁸². Z uwagi na krytyczne znaczenie orzecznictwa tego okresu na kształt myśli najpierw doktryny, a potem legislatorów parlamentarnych, konieczne jest w tym miejscu skonfrontowanie się z poglądami popierającymi kształt tego orzecznictwa.

⁷⁷ J. Stelina, *Pozazumowne stosunki pracy...*, s. 143.

⁷⁸ W. Sanetra, *Pragmatyki zawodowe...*, s. 37.

⁷⁹ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 29.

⁸⁰ T. Liszcz, Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997...; T. Liszcz, Glosa do wyroku SN z 10.2.1997, I PKN 57/96, OSP z 1998 r. Nr 7–8, poz. 127.

⁸¹ A. Dubowik, *Wątpliwości wokół trybu zmian stosunku pracy z mianowania* [w:] W. Sanetra (red.), *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień. Materiały konferencji. Tykocin 8–10 maja 1998*, Białystok 1999, s. 102.

⁸² T. Liszcz, Glosa do wyroku SN z 10.2.1997..., s. 354.

Kompleksowy zbiór tez i argumentów popierających nową linię orzecniczą Sądu Najwyższego zebrał T. Kuczyński⁸³, który wskazał na następujące kwestie; po pierwsze, „brak jest podstaw do dalszego jednolitego i ogólnego traktowania aktu mianowania wyłącznie w kategoriach aktu administracyjnego albo czynności prawa pracy”; „istnieją zatem podstawy do przyjęcia, że wyrażenie »mianowanie« nie oznacza jednolitego przedmiotu prawa (instytucji prawnej), ani nawet zespolenia różnych przedmiotów określoną, wspólną dla wszystkich cechą”; po drugie, mianowanie to określenie, które „w sposób skrócony ujmuje zbiorczo odmienne rodzaje przedmiotów poszczególnych pragmatyk”; po trzecie, „obowiązujące prawo nie pozwala dostrzec ścisłego łącznika między występującymi aktami nominacji ani w przepisach określających charakter organu właściwego do dokonania mianowania, ani w treści aktu nominacyjnego oraz stosunku prawnego powstałego w wyniku jego wydania, ani też w trybie dochodzenia roszczeń wynikłych w następstwie podjęcia aktu nominacyjnego”; po czwarte, stosunki powstałe z mianowania „są w prawie obowiązującym związane przede wszystkim tym, iż ich źródłem we wszystkich wypadkach jest akt występujący pod wspólną nazwą »mianowanie« (zwany niekiedy »powołaniem«), o której użyciu zadecydowały w niektórych przypadkach względy tradycji”.

Z powyższych względów autor postuluje, aby „rozważania dotyczące nominacji prowadzić oddzielnie, przyjmując każdorazowo za punkt wyjścia odpowiednią regulację normatywną, ewentualnie łącznie, ale w stosunku do poszczególnych grup pragmatyk zespolonych określonymi, wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych grup [...] inne podejście badawcze może prowadzić do zatarcia istotnych różnic między charakterem poszczególnych aktów nominacji lub przyczynić się do mechanicznego przenoszenia pewnych wniosków opisujących charakter stosunku powstałego w wyniku danej nominacji na inne stosunki niepoddające się temu opisowi”. I jeszcze konkluduje, że „analiza charakteru zdarzenia prawnego, jakim jest akt nominacji, powinna uwzględniać przede wszystkim wzajemne usytuowanie podmiotów stosunku nominacyjnego wraz z zachodzącymi między nimi relacjami oraz treść i przedmiot tego aktu”.

Tak szerokie przywołanie cytatów autora uzasadnione jest koniecznością zapewnienia w stopniu maksymalnym precyzji wyrażonych myśli i twierdzeń, celem odpowiedzialnego odniesienia się do nich. Zacznę zatem od tego, że całkowicie zgadzam się z ostatnim z cytatów, w którym mowa o metodyce rozpatrywania tego zagadnienia. Tak, istotą lub jednym z najistotniejszych aspektów analizy charakteru zdarzenia prawnego powinna być relacja stron stosunku prawnego opartego na mianowaniu, ich systemowe usytuowanie oraz treść tego aktu. Jednak kwestią warunkującą czy wręcz bezwzględnie dla poprawności otrzymanych wyników jest założenie wyjściowe, że badana materia znajduje się w stanie zgodnym z teoretycznymi założeniami racjonalnego prawodawstwa, tzn. prawo to jest

⁸³ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 27–38.

ustanowione w sposób przemyślany, spójny, mający na celu dobro ogółu oraz realizację konkretnych celów społecznych⁸⁴. Tylko właściwe, zupełne, poprawne dane źródłowe, zweryfikowane według odpowiednich normatywnych i ponadnormatywnych kryteriów oceny mogą stać się bazą analizy zjawiska prawnego. Tymczasem, jak wynika z już przeprowadzonych rozważań, stan potransformacyjnego prawodawstwa w obszarze prawa stosunku służbowego jest efektem błędnych, motywowanych dominującymi w okresie powojennym, a odrzuconymi później nurtami filozoficznymi, ingerencji legislacyjnych, które zostały tu nazwane „degradacją modelu monocentrycznego zintegrowania”. Stan dzisiejszego prawa pozytywnego w tym zakresie nie jest przecież wypracowanym, przemyślanym i kompleksowym modelem, ale wypadkową punktowych zmian i nowelizacji, dokonywanych po okresie przemian ustrojowych także z uwagi na populizm prawniczy w odpowiedzi na żądania adresatów norm poszczególnych pragmatyk czy z uwagi na potrzeby elit rządowych⁸⁵. Ocena taka jest obiektywna, bo bazuje na analizie praktyki powstania tych przepisów, a jednocześnie wpisuje się w teorię i filozofię prawa o której pisał L. Morawski, i według którego abstrakcyjna teoria racjonalnego prawodawcy też musi uwzględniać możliwość popełnienia błędu w procesie tworzenia prawa⁸⁶. Stąd konkluzja tej części rozważań jest taka, że stan dzisiejszego prawa pozytywnego w zakresie stosunków służbowych nie jest materią, którą można określić jako „właściwą, poprawną i zupełną”, a zatem dokonywanie procesu wnioskowań przy użyciu jej jako źródła – zgodnie z elementarną logiką, że nieprawidłowe dane wyjściowe doprowadzają do złego wyniku – musi prowadzić do błędnych wniosków.

Rodzi się wobec tego pytanie, gdzie szukać punktów odniesienia i kryteriów do przeprowadzenia oceny prawidłowości nadawanego charakteru prawnego mianowaniu. Zacząć znowu tu należy od zastrzeżenia, że właściwą perspektywą dla tych rozważań jest perspektywa prawodawcy, a nie podmiotów stosujących prawo w tym sądów. Trzymając się modelowego wariantu wspomnianej teorii racjonalnego prawodawcy, to tu (a nie jak chce

⁸⁴ J. Wróblewski, *System prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 389 i n.

⁸⁵ Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 27–28; zob. też: Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02; Lex: Nr 57103 nt. uznania niekonstytucyjności Ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych Ustaw; Dz.U. 2001 Nr 154, poz. 1800 z uwagi na intencje projektodawców zapewnienia: „wpływu kolejnych układów politycznych albo grup nacisku na obsadę różnych stanowisk obsadzanych zgodnie z ustawą przez członków korpusu służby cywilnej”; zob. też: P. Dobosz, *Prawo administracyjne a dziedziny z niego wyrosłe* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 278.

⁸⁶ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego...*, s. 35.

postmodernistyczne spojrzenie na poziomie podmiotów stosujących prawo) koncepcje odpowiednich modeli powinny być wypracowywane, a następnie formułowane w języku prawnym w procesie legislacyjnym. Z poziomu prawodawcy źródłem wyjściowej refleksji powinna być przecież ponadnormatywna filozofia i teoria państwa i prawa, która znajduje jasne odzwierciedlenie w normach konstytucyjnych, jak i w całym systemie prawa krajowego (z konsekwentnym trzymaniem dyscypliny podziału tego systemu pionowego, tj. prawo publiczne – prawo prywatne i poziomego, tj. prawo administracyjne – prawo pracy).

Te założenia teoretyczne, choć wydawać by się mogło, że z uwagi na swój abstrakcyjny charakter są bardzo oddalone od praktyki działania formacji służby publicznej, w rzeczywistości warunkują jej skuteczne działanie. Doskonale pokazały to przecież doświadczenia okresu powojennego, gdy pierwotne próby wdrożenia do porządku prawnego chybionych założeń teoretycznych (tj. prawo pracy wdrażane we wszystkich, także zmilitaryzowanych formacjach służbowych⁸⁷) przyniosły absolutne fiasko – najpierw odstąpiono od implementacji tych instytucji w formacjach służbowych *sensu stricto*, a następnie zmieniono radykalnie stopień ujednolicenia prawnopracowniczego kadr administracji publicznej. W przypadku prawa stosunku służbowego odpowiednie (tj. prawidłowe) podstawy teoretyczne nie są kwestią wyboru. Prawidłowe założenia teoretyczne są prawdziwe, a przez to w praktyce działają, nieprawidłowe założenia teoretyczne nie oddają rzeczywistości, a przez to w praktyce nie działają.

Dlatego negatywnie oceniam koncepcję odrzucenia „jednolitości aktu mianowania”. Nie jest to, i nie może być to jednak, zarzut do orzecznictwa, które przecież stosuje prawo takie, jakie ono jest. To zarzut do prawodawcy, który w długim już okresie potransformacyjnym nie podjął się trudu kompetentnego uporządkowania tej problematyki. Nieuporządkowany, niejasny i nielogiczny w tym zakresie stan prawa pozytywnego zaowocował koniecznością formułowania w doktrynie i orzecznictwie karkołomnych definicyjnie instytucji o dwoistej naturze. Zgadzam się z domyslną tezą T. Liszcz, że jeżeli prawodawca *de facto* zdecydował o pozbawieniu części wcześniejszego katalogu formacji służbowych charakteru służbowego, to powinien konsekwentnie mianowanie zastępować umową o pracę⁸⁸. Z zastrzeżeniem jednak, że, jak pokazują historia i doświadczenia, w praktyce byłoby to równoznaczne z rezygnacją państwa z wykonywania swoich funkcji w takim obszarze, bo przecież zmiana konstruktu z „powołania do służby” na zatrudnienie niesie za sobą konsekwencje w postaci zastąpienia prawa publicznego prawem prywatnym.

⁸⁷ Zob. podrozdział Nr 3.2, *Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 100.

⁸⁸ Tzn. zgadzam się z logiką wnioskowania, a nie z faktyczną możliwością dokonania takiej zmiany. T. Liszcz określa tę logikę jako „prowadzącą w ślepy zaułek”; zob. T. Liszcz, Głosa do wyroku SN z 10.2.1997..., s. 354.

Ostatecznie na dziś wybrane rozwiązanie kompromisowe, które sprowadza się do skategoryzowania i nadania dwoistego charakteru prawnego mianowaniu, uważam za nieprawidłowe, bo naruszając logiczne zasady definiowania pojęć w teorii prawa⁸⁹, w języku opisano byt intelektualny, który nie istnieje i nie istniał w rzeczywistości. Taki sztucznie wykreowany na potrzeby odnalezienia się w niespójnym systemie prawa stosunku służbowego, nieprawdziwy konstrukt intelektualny, jest jak wspomniana już „mapa bez terenu”.

Przywołana argumentacja T. Kuczyńskiego pozbawiona jest wymiaru ponadnormatywnego, nie przyjmuje pozycji prawodawcy i jego filozoficzno-teoretycznej perspektywy, lecz pozostaje na pozycji orzecznictwa. Są to dwa wymiary, które akurat w tej dyskusji mówią o czymś innym. Nie kwestionuję szczegółów tej orzeczniczej perspektywy i nie odnoszę się wprost do niej, gdyż pole rozbieżności ma wymiar generalny – co do punktów odniesienia i co do metodyki. Pewne jednak tezy tej argumentacji muszą budzić wątpliwości. Czy można przejść do porządku dziennego nad stwierdzeniem, że „w niektórych przypadkach względy tradycji” zdecydowały, że ustawodawca zastosował w danym akcie prawnym mianowanie jako nawiązanie stosunku pracy? Wydaje się to zbyt daleko idącym uproszczeniem, nie tyle godzącym w teorię racjonalnego prawodawcy, ile po prostu niezgodnym z faktycznymi powodami takiego, a nie innego stanu prawnego w danej pragmatyce⁹⁰. Nie można też nie dostrzec wyraźnej sprzeczności twierdzenia o braku „łącznika” pomiędzy poszczególnymi pragmatykami (lub grupami pragmatyk), a postulatem rozłącznego analizowania tych zjawisk prawnych (co *a priori* wyklucza znalezienie „łącznika”). I wreszcie, wątpliwe wydaje się bezkrytyczne podejście do prawa pozytywnego w tym sensie, że zamiast podważyć oczywiste niespójności w systemie prawa, tworzy się hybrydyczne nowe quasiinstytucje niemieszczące się ani w prawie administracyjnym, ani w prawie pracy. T. Liszcz zasadnie nazwała to znacznym wzmaganiem zamętu pojęciowego w zakresie stosunków pracy z mianowania⁹¹.

4.3.1. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W trzecim stadium historii prawa stosunku służbowego, następującym po etapie zintegrowania w prawie administracyjnym okresu międzywojennego, a następnie po etapie dekompozycji w prawie powojennym poprzez ukonstytuowanie się podkategorii

⁸⁹ E. Nieznański, *Logika*, Warszawa 2011, s. 74 i n.; B. Stanosz, *Wprowadzenie do logiki formalnej*, Warszawa 2002, s. 78; T. Widła, D. Zienkiewicz, *Logika*, Warszawa 2011, s. 21 i n.

⁹⁰ Zob. podrozdział Nr 3.2, *Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 100.

⁹¹ T. Liszcz, Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997 r..., s. 179.

pracowniczych stosunków służbowych, ustawodawca potransformacyjny oś głównego paradygmatu jego zmian skupił wokół statusu prawnego kadr administracji publicznej, tj. przede wszystkim korpusu służby cywilnej. To w tym zakresie toczyła się chyba najżywsza dyskusja doktryny, także w trakcie prac nad Konstytucją z 1997 roku. Odrębną drogą, niezabezpieczoną postanowieniami ustawy zasadniczej, toczyła się historia statusu pracowników samorządowych i pracowników urzędów państwowych. Charakter służbowy tzw. służb zmilitaryzowanych co do pryncypiów nie uległ radykalnym zmianom. Za to spotęgowanej degradacji podlegały stosunki służbowe *sensu largo* w pozostałych obszarach, w tym w przedsiębiorstwach i szkolnictwie.

Ogólne przemiany ustrojowe wywarły zasadniczy wpływ na myśl o tzw. prawie urzędniczym i to w dwóch segmentach, tj. w administracji rządowej i samorządowej⁹². Sięgając do ówczesnych materiałów koncepcyjnych reformy administracji publicznej⁹³, można przywołać, że prace nad projektem ustawy o państwowej służbie cywilnej rozpoczęte zostały już w 1990 r.⁹⁴, co oznacza, że nadano tej problematyce bardzo wysoki priorytet. Prace nad nową koncepcją służby cywilnej wpisywały się w szeroki kontekst budowy modelu administracji rządowej obok uchwalonej już w czerwcu 1991 r. Ustawy o Krajowej Szkole Administracji Publicznej⁹⁵ (która regulowała zasady naboru i kształcenia kadr administracji publicznej) i obok prac nad projektem Ustawy o Radzie Ministrów⁹⁶. Pierwotnie, projektodawcy tej nowej koncepcji zaplanowali utworzenie Dyrekcji Generalnej Administracji Publicznej, tj. specjalnego organu podległego bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który byłby właściwy w sprawach zapewnienia wykonywania zadań przez rząd w oparciu o urzędników wykształconych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej⁹⁷. Zmianom w obszarze administracji rządowej towarzyszyło przywracanie struktur samorządu terytorialnego⁹⁸, które w aspekcie kadrowym przybrały postać Ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych⁹⁹.

⁹² J. Boć, *Trzy sfery znaczenia upływu czasu dla prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 171.

⁹³ Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział IV – Pracownicy administracji. Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 5.

⁹⁴ Zespół pod kierownictwem M. Gintowt-Jankowicz w składzie J. Łętowski, J. Świątkiewicz, T. Górzynska, J. Zieliński; zob. Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział IV – Pracownicy administracji. Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 5.

⁹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej; Dz.U. 1991 Nr 63, poz. 266.

⁹⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów; Dz.U. 1996 Nr 106, poz. 492.

⁹⁷ Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej; *Dział II – reforma „Centrum rządu”*, zeszyt 1, *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1993, s. 21.

⁹⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 56–57.

⁹⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.

4.3.1.1. SŁUŻBA CYWILNA

Projektodawcy pragmatyki służby cywilnej nawiązali do modeli przedwojennych. Projekt ten¹⁰⁰, wtedy jeszcze nazwany „o państwowej służbie publicznej”, opracowany przez zespół powstały z inicjatywy KSAP, był efektem pracy przede wszystkim administratywistów i zakładał powrót do rozwiązań publicznoprawnych. Choć został skierowany do parlamentarnych prac legislacyjnych, to pracę nad nim przerwała zmiana gabinetu rządowego¹⁰¹, która przyniosła także decyzję o jego bezpowrotnym wycofaniu „do uzupełnień”¹⁰². Projekt ten stał się jednak podstawą dalszych prac prowadzonych przez Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej¹⁰³, a potem przez Pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej¹⁰⁴.

Efektem pracy Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej był projekt ustawy, w której wskazano, że jej mocą „starano się przywrócić stosunkowi pracy nawiązanemu w drodze mianowania jego charakter »administracyjny«, wyróżniający się możliwością zmian w ściśle określonym zakresie”¹⁰⁵. Swoim katalogiem podmiotowym projekt ten obejmował „pracowników państwowych” zatrudnionych w „urzędach administracji państwowej”, tj. rządowej, ale także np. w kancelariach Sejmu, Senatu, Najwyższej Izbie Kontroli, Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. Projektowany korpus urzędniczy miał się składać z czterech kategorii urzędników, zatrudnionych na podstawie „mianowania”, dokonywanego przez organ któremu podlegał urząd, w którym zatrudniony miał być urzędnik. Choć, jak wskazuje M. Gintowt-Jankowicz, nawiązanie stosunku pracy następowało w drodze „mianowania” do jednej z kategorii urzędniczych (akt mianowania określał kategorię, grupę uposażenia oraz urząd, a stanowisko wyznaczał kierownik tego urzędu), to „autorom projektu z 1992 roku nie udało się przełamać odziedziczonego po PRL zrównania tego zatrudnienia z powszechnym stosunkiem pracy”¹⁰⁶. Jasnym tego przejawem było przyjęcie w tym projekcie, pomimo deklarowanych intencji budowy publicznoprawnego modelu prawa urzędniczego, ogólnej zasady stosowania przepisów

¹⁰⁰ Druk sejmowy Nr 1034 z 1991 r.; zob. Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział IV – Pracownicy administracji. Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 5.

¹⁰¹ Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział IV – Pracownicy administracji. Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 5.

¹⁰² M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 357.

¹⁰³ W Zespole do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej (którym kierował J. Stępień), prace nad projektem ustawy „o państwowej służbie cywilnej” prowadzili M. Gintowt-Jankowicz, M. Granicki, J. Zieliński.

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ Cytat z uzasadnienia projektu ustawy; zob. M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 361.

¹⁰⁶ Tamże, s. 360.

Kodeksu pracy w sprawach tym projektem nieuregulowanych oraz wskazanie właściwości sądów pracy w sporach dotyczących tych spraw. Niemniej zaprojektowano jednocześnie, ulokowaną na poziomie centralnym (przy Prezesie Rady Ministrów) Komisję Państwową Służby Cywilnej, do której zadań należało m.in. wydawanie decyzji w sprawie odwołań w przypadkach ustawowo wskazanych, które to z kolei uprawnienie powiązane było z prawem złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Projekt przygotowany w ramach Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej został poddany szerokim konsultacjom, w tym także zaopiniowaniu przez Radę Ministrów. Po zebraniu uwag, dalsze prace nad – można powiedzieć trzecim projektem ustawy – prowadził Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej¹⁰⁷. Dlatego projekt ten powtórzył założenia szerokiego zakresu podmiotowego korpusu służby cywilnej (tj. obejmować miał „pracowników administracji państwowej”, a nie tylko administracji rządowej), zakładał rozbudowanie systemu organów służby cywilnej (w tym powołanie Dyrekcji Generalnej Państwowej Służby Cywilnej, Komisji Egzaminacyjnej i Komisji Odwoławczej), ale także wprowadzał coś, co zostało uznane w piśmiennictwie za „świadection głębszego pojmowania idei służby cywilnej, które (niestety) nie zostało podjęte w następnych latach”¹⁰⁸. Mowa tutaj o wyrażonej *expressis verbis* w art. 2 ust. 2 tego projektu fundamentalnej przecież deklaracji, że „pracodawcą pracowników państwowych jest państwo”. Stwierdzeniu temu jednak nie towarzyszyły dalsze, konsekwentne regulacje, które by go dookreśliły oraz nadały realnego, praktycznego wymiaru. W tym kontekście podkreślenia też wymaga utrzymanie przez projektodawców domniemanej zasady właściwości sądów pracy, a nie sądów administracyjnych, w sprawach sporów o roszczenie ze stosunku pracy „urzędnika”. Jednak także ten projekt, z uwagi na zmiany polityczne obejmujące zmianę gabinetu rządowego, został wycofany z sejmowych prac legislacyjnych¹⁰⁹.

Przedstawione okoliczności wykoncypowania i wdrażania w prawie potransformacyjnym modelu prawnego służby cywilnej stanowią niezwykle ważny element historii kształtowania się prawa stosunku służbowego. Sposób poszukiwania tej idei (sięgnięcie do dorobku administratywistów i urzędników, jak i uwzględnienie założeń politycznych) oraz rozważane merytoryczne kierunki budowy tego modelu, a także powód zaistniałego

¹⁰⁷ W pierwszej fazie pracami nad projektem legislacyjnym kierował M. Granicki, Dyrektor Generalny Urzędu Rady Ministrów, następnie – powołany jesienią 1993 r. – Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej (M. Kulesza), a później włączenie tego projektu do prac nad reformą administracji publicznej spowodowało włączenie projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej do prac zespołu ekspertów, którymi kierowała Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów (J.M. Rokita).

¹⁰⁸ M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 362.

¹⁰⁹ Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział IV – Pracownicy administracji. Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993, s. 6.

oporu we wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych, pozwalają na sformułowanie kilku tez. Po pierwsze, kwestią wyboru projektodawców było wyznaczenie publiczno- lub pracowniczoprawnego modelu prawa służby cywilnej. Po drugie, postulowany przez poszczególnych członków zespołów projektowych kierunek budowy tego modelu był ściśle powiązany z poziomem ich kompetencji w ściśle określonym zagadnieniu naukowym (tj. „służby cywilnej jako elementu teorii służby publicznej”¹¹⁰). Po trzecie, w pracach sprawozdawczych zespołów badawczych i piśmiennictwie brak jest śladów o tym, że rozważane było zagadnienie prawa służby cywilnej w szerokim kontekście „prawa stosunku służbowego”. Po czwarte, odnotować i podkreślić trzeba zaistniałe duże problemy praktyczne (uwarunkowania polityczne; zarówno partyjne jak i wyborcze¹¹¹, a także środowiskowe związane z tymi segmentami urzędników, których sytuację prawną określała – mająca zostać uchyloną – Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, co razem otwierało „całą gamę problemów niełatwych do rozwiązania, drażliwych i szczególnie trudnych do wprowadzenia w życie”¹¹²), które wpłynęły na działania prawodawcy i na kształt przyjętych projektów, ostatecznie odległych od laboratoryjnego modelu teoretycznego prawa „służby cywilnej”¹¹³.

Ostatecznie pierwszą potransformacyjną pragmatyką służby cywilnej była Ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej¹¹⁴, której projekt przyjęła Nadzwyczajna Komisja do rozpatrzenia projektu Ustawy o Państwowej Służbie Cywilnej oraz oceny innych regulacji prawnych dotyczących statusu pracowników urzędów państwowych¹¹⁵. Choć postanowienia tej ustawy nawiązywały do wcześniej odrzuconych projektów¹¹⁶, to jednak był to akt

¹¹⁰ Znamienne jest stwierdzenie M. Gintowt-Jankowicz: „Nie przypominam sobie, aby wśród osób pracujących nad tą reformą ktokolwiek był znawcą złożonej problematyki służby cywilnej, choćby przedwojennego polskiego systemu”; zob. M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 361.

¹¹¹ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 34–35.

¹¹² M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 361.

¹¹³ Jak zauważa T. Górzyńska, ilustracją tego były głosy krytyczne wobec projektowanych przepisów: „głównym argumentem za nową ustawą była konieczność zmiany przepisów, które dopuszczały pozostawienie w nowej administracji osób poprzedniego reżimu”; T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 102.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 1996 Nr 89, poz. 402.

¹¹⁵ B. Hebdzińska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związane*, Warszawa–Kraków 1996, s. 9; Nadzwyczajna Komisja do rozpatrzenia projektu ustawy o Państwowej Służbie Cywilnej oraz oceny innych regulacji prawnych dotyczących statusu pracowników urzędów państwowych została powołana w dniu 28 kwietnia 1995 r.; Sejm dokonał wyboru składu komisji w dniu 12 maja 1995 r.; zob. https://www.sejm.gov.pl/archiwum/komisje/kadencja2/kom_nsc.htm (dostęp: 10.01.2026).

¹¹⁶ Mowa o trzech projektach, tj. projekt opracowany z inicjatywy Dyrektora KSAP (1990 r.); projekt Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej (1992 r.); projekt Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji (1993 r.).

prawny mocno zmodyfikowany w stosunku do tych projektów. Zgodnie więc z przyjętymi postanowieniami, zakres podmiotowy służby cywilnej objął wyłącznie administrację rządową, w mocy miała pozostać Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.,¹¹⁷ a system organów służby cywilnej składać się miał z Szefa Służby Cywilnej, Komisji Odwoławczej, Komisji Kwalifikacyjnej, Wyższej Komisji Dyscyplinarnej i Rady Służby Cywilnej. Ponadto ustawa wprowadziła do języka prawnego pojęcie „korpusu służby cywilnej”. Podkreślenia także wymaga fakt, że ustawa ta przewidywała mianowanie jako jedyną formę nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, oraz zakładała, że nominacji tej dokonywać będzie Szef Służby Cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Choć pozornie wydawać by się więc mogło, że przyjęcie takich założeń ustawowych otwierało drogę do budowy publicznoprawnego modelu prawa służby cywilnej, to jednak przepis ten uznano w piśmiennictwie za „deklarację pozbawioną większego znaczenia”¹¹⁸. Ustawodawca nie dookreślił w przepisach szczegółowych takich rozwiązań, które stanowiłyby praktyczny wyraz tej deklaracji, pozostawiając domniemanie właściwości prawa pracy w sprawach nieuregulowanych w pragmatyce oraz właściwości sądów pracy w sprawach roszczeń z tego stosunku pracy.

Przywołana Ustawa o służbie cywilnej weszła w życie 1 stycznia 1997 roku. Zarówno prace nad jej założeniami, jak i prace nad jej wdrożeniem przebiegały w atmosferze oporu¹¹⁹. Elity władzy i kadry w dotychczasowym aparacie administracyjnym nieprzychylnie odnosiły się do koncepcji służby cywilnej¹²⁰. Jaskrawa kompromitacja w obsadzie personalnej organów służby cywilnej¹²¹ czy patologie we wdrożeniu ustrojowych przepisów stały się przedmiotem raportów Najwyższej Izby Kontroli¹²² i Zespołu do spraw analizy i oceny tworzenia służby cywilnej¹²³. Przedstawiając druzgocącą ocenę sposobu wdrażania

¹¹⁷ Ustawa zawierała regulacje dotyczące stosunków pracy nawiązanych przed dniem jej wejścia w życie na podstawie mianowania na zasadach określonych w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych. W myśl art. 95, stosunki te pozostawały w mocy nie dłużej niż do 31 grudnia 2007 r., chyba że wcześniej w sposób określony w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych zostały rozwiązane lub wygasły. Z dniem 1 stycznia 2008 r. miały zostać przekształcone w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

¹¹⁸ M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 374.

¹¹⁹ G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011, s. 89 i n.

¹²⁰ Zob. np. Biuletyn Służby Cywilnej 1997, Nr 3, s. 59–61.

¹²¹ K. Burnetko, *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003, s. 28–30.

¹²² Orzecznictwo w sprawach wystąpień pokontrolnych. Realizacja Ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Biuletyn Informacyjny NIK, lipiec–sierpień 1998, s. 32; Wniosek Prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego, Biuletyn Informacyjny NIK, lipiec 1997, Nr 6, s. 1 i n.

¹²³ Zarządzenie Nr 130/97 Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1997 r., Biuletyn Służby Cywilnej 1998, Nr 4, s. 5–12.

badanych przepisów, Zespół zarekomendował opracowanie nowej pragmatyki. Raport ten wraz z konkluzjami spotkał się z negatywną opinią Rady Służby Cywilnej¹²⁴, która w odniesieniu do rekomendacji wskazała, że opracowanie nowego projektu ustawy jest „przedwczesne”¹²⁵. W takiej atmosferze, pogłębianej jeszcze kampanią medialną o nieprawidłowościach i upolitycznieniu procesu budowy tej instytucji państwa¹²⁶, zapadła decyzja o rozpoczęciu prac nad kolejną ustawą o służbie cywilnej.

Zarysowanie kontekstu faktycznego, w którym oceniano pierwszą potransformacyjną pragmatykę służby cywilnej, uzasadnione jest tym, że kontekst ten jest *de facto* ważną przesłanką w dyskusji o rzeczywistych powodach podjęcia decyzji prawodawcy w zakresie przyszłości i kształtu ogólnej koncepcji służby cywilnej oraz poszczególnych jej przepisów. Wynika z tego istotna konkluzja, że pierwotne projekty przygotowane z perspektywy nauki prawa administracyjnego, które zostały wprost wykorzystane do opracowania założeń tej ustawy, umieszczały rozważania prawa służby cywilnej w szerokim prawie stosunku służbowego. Zostało to słusznie zauważone i docenione w nauce¹²⁷. Ustawa ta wyraźnie nawiązała w art. 2 do rozwiązań publicznoprawnych, wskazując, że „urzędników służby cywilnej zatrudnia się na podstawie mianowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym relacja państwa z urzędnikiem miała mieć charakter publicznoprawny, oparty na akcie administracyjnym (o dwoistej naturze, tj. wywołującym skutki także w obszarze prawa pracy), a jego pracodawcą miało być państwo, a nie urząd¹²⁸. Z takiego – prawidłowego – punktu wyjścia, z jednej strony nastąpiły logiczne, dalsze regulacje szczegółowe (np. zasady ochrony stosunku służbowego w przypadku likwidacji urzędu; zdolność zaskarżania pewnych decyzji dotyczących urzędnika do sądu administracyjnego), ale z drugiej strony wystąpiły wielkie niekonsekwencje, jak np. stosowanie pojęć zaczerpniętych z Kodeksu pracy. Główne jej założenia jednak, zbliżające prawo służby cywilnej do prawa stosunku służbowego *sensu stricto*, miały moim zdaniem doniosły, choć zmarnowany, potencjał.

Argumentację odstąpienia od tych przepisów uważam za kuriozalną. Uzasadnieniem tym była nie wadliwość treści ustawy, lecz praktyka realizacji tej treści. To nie założenia doktrynalne zostały podważone, lecz sposób zachowania adresatów norm. Niezrozumiałe było zatem, aby w ramach takiej logiki móc sformułować ówczesne wnioski *de lege ferenda*, które przecież w następnych próbach uregulowania tego zagadnienia, z każdym kolejnym aktem, chaotycznie oddalały się od modelu publicznoprawnego. Jedna natomiast kwestia

¹²⁴ Biuletyn Służby Cywilnej 1998, Nr 7–8, s. 4.

¹²⁵ Biuletyn Służby Cywilnej 1998, Nr 9, s. 4–5; ze zdaniem odrębnym prof. T. Rabskiej.

¹²⁶ M. Gintowt-Jankowicz, *Apolityczność stosowana...*, s. 378.

¹²⁷ Zob. B. Hebdzżyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem...*, s. 12–13; Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998, s. 14–16.

¹²⁸ B. Hebdzżyńska, *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem...*, s. 12.

zaczepnięta z Ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. na trwałe wpisała się w prawo polskie, a mianowicie art. 1 tej ustawy ustanowił cztery cele i aksjomaty¹²⁹ polskiej służby cywilnej (tj. zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa), które zostały wręcz powtórzone w art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁰.

Choć nie było to przesądzone na etapie projektowania ustawy zasadniczej¹³¹, to jednak zawarto w niej kilka ustrojowych, doniosłych wytycznych dla ustawodawcy zwykłego. Przede wszystkim już wspomniany art. 153 przesądził o obowiązku istnienia w systemie prawa polskiego „korpusu służby cywilnej”, który działa w urzędach administracji rządowej pod zwierzchnictwem Prezesa Rady Ministrów. W art. 60 ustanowione zostało publiczne prawo podmiotowe w zakresie dostępu do służby publicznej¹³², w art. 103 zasada *incompatibilitas* statusu „urzędnika”, a w art. 31 ust. 3 zasady pośrednio odnoszące się do tej problematyki, tj. dopuszczalne ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności¹³³. Można zatem śmiało powtórzyć za T. Górzyńską, że polska służba cywilna otrzymała w ten sposób solidne podstawy konstytucyjne¹³⁴, które w ustawowej praktyce pokonstytucyjnej niejednokrotnie stanowiły skuteczne kryterium oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny¹³⁵.

¹²⁹ W. Drobný, *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 834 i n.

¹³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. Nr 78, poz. 483; art. 153 ust. 1 w brzmieniu: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.”; zob. też: I. Niżnik-Dobosz o normach konstytucyjnych jako czynnikach integralności prawa administracyjnego: I. Niżnik-Dobosz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 79 i n.

¹³¹ B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2011, Nr 4, s. 214.

¹³² Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 357 i n.

¹³³ M. Kotulski, *Wolność w aspekcie publicznoprawnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 61; M. Kotulski, *Równość jako dobro prawne* [w:] J. Korczak (red.), P. Lisowski (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 67.

¹³⁴ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 417; T. Górzyńska, *Służba cywilna w Konstytucji RP* [w:] J. Wawrzyniak (red.), M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 226–227.

¹³⁵ Zob. więcej: W. Drobný, *Naruszenia ustrojowych wytycznych służby cywilnej*, PPK 2022, Nr 1(65), s. 295–308; W. Drobný, *25 lat konstytucyjnych gwarancji prawa służby cywilnej w Polsce* [w:] R. Grabowski (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Zigień-Zaluckiej z okazji 70. Rocznicy urodzin*, Toruń 2022, s. 189 i n.

Rodzi się tu jednak pytanie, czy w postanowieniach konstytucyjnych można odnaleźć wytyczne co do charakteru i miejsca w systemie prawa (tj. w dychotomii publiczno- i prywatnoprawnej) tych przepisów? Uważam, że pewne przesłanki są dostrzegalne. Przede wszystkim na uwagę zasługuje użyty przez ustrojodawcę sam termin „służba cywilna”. Będąc konsekwentnym i mając świadomość operowania w prawie zdefiniowanymi pojęciami, a także przyjmując elementarną zasadę prawoznawstwa, jaką jest wspomniane już założenie racjonalności prawodawcy¹³⁶, trzeba stwierdzić, że pojęcie to ma w prawie polskim swoje ugruntowane znaczenie. Koncepcja tej instytucji i jej publicznoprawne desygnaty zrodziły się w polskim prawie administracyjnym w okresie międzywojennym w oparciu o myśli O. Mayera. Nie powtarzając tutaj rozważań o istocie tej instytucji prawnej¹³⁷, na poziomie znaczenia językowego (termin „służba” nie „praca”) oraz w ujęciu historycznym (jedyna przed konstytucją koncepcja tej instytucji istniała w międzywojniu; w prawie powojennym prawodawca nie stosował tego terminu) i systemowym (ustrojodawca stosuje obok terminu „służba cywilna” także termin „pracownicy administracji rządowej” – art. 148 pkt 7 Konstytucji) pojęcie zastosowane w Konstytucji ma charakter *stricte* publicznoprawny. *A contrario*, gdyby intencją ustrojodawcy było usytuowanie problematyki kadr administracji publicznej w systemie prawa w obszarze prawa zobowiązaniowego, wówczas zastosowałby doskonale przecież znany z lat powojennych i dziś prawnie zdefiniowany¹³⁸ termin „pracownicy urzędów państwowych”.

Ustrojodawca w art. 153 Konstytucji stosuje istotny dla niniejszych rozważań termin „korpus”. Sięgając do słownikowego znaczenia tego pojęcia, przywołać trzeba, że oznacza ono „jednostkę taktyczną składającą się z kilku dywizji lub brygadę”, a także „grupę żołnierzy mających taki sam stopień wojskowy”¹³⁹. Niewątpliwie pojawia się konstatacja, że zapożyczając do budowy i charakterystyki pojęcia „służba cywilna” taki właśnie rzeczownik, prawodawca miał intencję nadania „korpusowi służby cywilnej” charakter formacji zhierarchizowanej. Taki jej charakter wynika ze specyfiki zadań państwa, których realizacja stanowi konstytucyjny cel powołania tego korpusu. W przywołanym przepisie ustrojodawca wymienia cztery desygnaty, aksjomaty czy cele „służby cywilnej”, którymi są zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność polityczna. Ulokowanie tego zagadnienia w konstytucji, czyli nadanie mu wagi konstytucyjnej tak samo jak problematyce

¹³⁶ Z. Ziemiński, *Pojmowanie „prawodawcy” w dogmatyce prawniczej. Teoria wykładni* [w:] S. Wróńska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 162–164.

¹³⁷ Zob. podrozdział Nr 2.2, *Model zintegrowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 54.

¹³⁸ Art. 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 2023 poz. 1917.

¹³⁹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/korpus.html> (dostęp: 10.01.2026); zob. też: A. Kasińska-Metryka, *O do-tyku i innych demonach. Komunikowanie pozasłowne w wybranych instytucjach hierarchicznych*, Kielce 2022.

służby wojskowej¹⁴⁰, a także określenie jej atrybutów, stanowi silną przesłankę do stwierdzenia, że oczekiwania ustrojodawcy wobec członków tego korpusu nie mieszczą się tylko w stosunku pracy, a nawet, że istnieje pewna zbieżność w ocenie ustrojodawcy charakteru służby cywilnej z innymi formacjami opartymi na stosunku służbowym. Konstatację tę pogłębia art. 103 ust. 2 Konstytucji (zasada *incompatibilitas*), w którym w jednym zbiorze umiejscowiono status „urzędnika służby cywilnej” obok statusu sędziów, prokuratorów, żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy policji oraz funkcjonariuszy służb ochrony państwa.

Trzeba także dodatkowo odnotować, że użyte w Konstytucji pojęcie „urzędnik służby cywilnej”, w chwili jej uchwalenia miało swą definicję legalną w obowiązujących przepisach ustawowych. Mowa tu oczywiście o przywołanej już ustawie o służbie cywilnej z 1996 r., w której art. 2 wyrażono deklarację publicznoprawnego statusu tego pojęcia, wskazując, że „urzędników służby cywilnej zatrudnia się na podstawie mianowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Z tego wynika ogólna konkluzja, że w treści ustawy zasadniczej zawarte zostały wytyczne skierowane do ustawodawcy zwykłego aby budował prawo służby cywilnej w modelu publicznoprawnym.

Jednak Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.,¹⁴¹ która zastąpiła pragmatykę z 1996 r., choć weszła w życie w czasie obowiązywania Konstytucji, wytycznych tych nie zrealizowała. Stąd jej projekt negatywnie zaopiniowała Rada Służby Cywilnej, wskazując właśnie m.in. na wątpliwości natury konstytucyjnej¹⁴². Suma wątpliwości stała się przedmiotem skargi konstytucyjnej złożonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁴³, która spowodowała kontrolę konstytucyjną tej ustawy, zakończoną wyrokiem z 28 kwietnia 1999 r.¹⁴⁴ Ustawa ta dokonała całkowitej zmiany zastanego paradygmatu, przesuwając radykalnie regulacje stosunku służbowego w administracji rządowej w obszar prawa pracy¹⁴⁵. Ustawodawca jej mocą zlikwidował znaczną część systemu organów służby cywilnej, tj. Komisję Kwalifikacyjną i Odwoławczą. Ingerencja w system instytucjonalny miała dalekie skutki, także pośrednio w zakresie miejsca i statusu służby cywilnej w prawie stosunku służbowego.

¹⁴⁰ Art. 85 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483; weszła w życie 1 lipca 1999 r.

¹⁴² *Opinia Rady Służby Cywilnej z 8 czerwca 1998 r.*, Biuletyn Służby Cywilnej 1998 r., Nr 9(15), s. 4–5.

¹⁴³ G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce...*, s. 35.

¹⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex: Nr 37318; zob. też: W. Drobny, Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex/el. 2010; K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, PiP 2006, Nr 11, s. 7 i n.

¹⁴⁵ W. Drobny, *Prawne źródła etosu urzędniczego* [w:] W. Federczyk (red.), *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2018, s. 734.

Likwidacja Komisji Kwalifikacyjnej implikowała rezygnację z postępowania kwalifikacyjnego w rozumieniu procesu „naboru wstępnego” do służby cywilnej. Postępowanie to w świetle Ustawy o służbie cywilnej, którą uchylano, miało charakter postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek zainteresowanej osoby¹⁴⁶. Wynikało to z interpretacji, logicznie uzasadnionej w komentarzach, według której „ponieważ kandydat nie jest jeszcze urzędnikiem służby cywilnej, a także biorąc pod uwagę, iż postępowanie dotyczy ewidentnego interesu prawnego osoby fizycznej, trudno byłoby przyjąć pogląd odmawiający – przedstawionej na piśmie przez Szefa Służby Cywilnej – decyzji o nie-dopuszczeniu do postępowania administracyjnego waloru decyzji administracyjnej”¹⁴⁷. Wprowadzenie nową pragmatyką koncepcji postępowania kwalifikacyjnego rozumianego teraz jako „postępowanie wewnętrzne w administracji rządowej” (tj. adresowane wyłącznie do członków korpusu służby cywilnej mających status prawny „pracowników służby cywilnej”, którzy ubiegali się o przekształcenie swojej umowy o pracę na mianowanie), a także powierzenie jego prowadzenia Krajowej Szkole Administracji Publicznej (mającej status osoby prawnej, a nie status organu administracji publicznej) pozbawiało nowy model służby cywilnej konstrukcyjnych elementów administracyjnoprawnych. Poza tym miało inny wymiar praktyczny, bo pozbawiało proces naboru do korpusu służby cywilnej wymaganego waloru konkurencyjnego i otwartego, a także określonego mocą art. 60 Konstytucji, waloru konkursowego¹⁴⁸. Zmianie w charakterze postępowania kwalifikacyjnego towarzyszyła zmiana koncepcji mianowania, które następowało już teraz nie „do służby cywilnej” (jak to miało miejsce w ustawie z 1996 r.), lecz „na stanowisko”¹⁴⁹.

Natomiast likwidując Komisję Odwoławczą, czyli drugi fundamentalny organ systemu służby cywilnej, radykalnie ograniczono te przypadki, które wcześniej podlegały rozpatrywaniu w wewnętrznym trybie odwoławczym, poddawanych dalej ewentualnej kontroli sądowoadministracyjnej¹⁵⁰. W to miejsce przyznano m.in. ogólną kognicję sądów pracy „w sporach o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej, chyba że ustawa stanowi[ła] inaczej”¹⁵¹ i odesłano „w sprawach wynikających ze stosunku

¹⁴⁶ W. Drobný, *Przenikanie się prawa konstytucyjnego, prawa pracy i prawa administracyjnego na przykładzie polskiego prawa urzędniczego w świetle orzecznictwa*, Studia Prawnicze 2018, Nr 5 (specjalny), s. 221.

¹⁴⁷ Z. Cieślak, *Komentarz do art. 29 [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 98.

¹⁴⁸ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02; Lex: Nr 57103. Przy czym, nowa ustawa przyjęła konkurs jako formę naboru zastrzeżonego jedynie do wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

¹⁴⁹ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 109.

¹⁵⁰ Art. 56 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, będący podstawą do złożenia *odwołania* do Prezesa Rady Ministrów w przypadku decyzji o przeniesieniu urzędnika.

¹⁵¹ W. Drobný, *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa służby publicznej na przykładzie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej [w:]*

pracy członka korpusu służby cywilnej, nieuregulowanych w ustawie” do Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy¹⁵². W tym kontekście odnotowania wymaga doniosłe rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, który stwierdził, że droga sądowa przed sądem powszechnym była wtedy niedopuszczalna w sprawach żądania ponownego przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej¹⁵³. Sąd tam rozważał, czy w świetle przepisów owej pragmatyki postępowanie konkursowe ma charakter czynności z zakresu stosunków prawa pracy (stosunku pracy lub stosunków z nim związanych), czy też należy je uznać za działanie ze sfery administracji publicznej. Innymi słowy, czy działania związane z konkursem są w sensie prawnym działaniami pracodawcy (przyszłego pracodawcy osoby ubiegającej się o stanowisko), reprezentowanego w tym zakresie na mocy ustawy przez Szefa Służby Cywilnej, czy też działaniami Szefa Służby Cywilnej podejmowanymi przez niego jako centralny organ administracji rządowej w ramach kompetencji administracyjnych. Stosunek prawny, w którym pozostawał powód, zdaniem Sądu był stosunkiem publicznoprawnym nawiązanym na podstawie ustawy o służbie cywilnej i łączącym osobę uczestniczącą w konkursie z zespołem konkursowym. Stosunek ten nie miał w żadnym zakresie cech stosunku zobowiązaniowego, a tym bardziej zobowiązaniowego stosunku pracy. Sąd Najwyższy potwierdził zatem jednolite w tamtym czasie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle którego postępowanie konkursowe prowadzone na podstawie przepisów Ustawy o służbie cywilnej zmierzające do wyłonienia kandydata na wyższe stanowisko w służbie cywilnej jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej¹⁵⁴. W pełni podzielam przywołane stanowisko Sądu

M. Szewczyk (red.), L. Staniszeńska (red.), M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 631 i n.

¹⁵² Art. 7 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483.

¹⁵³ Uchwała Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06; zob. więcej: T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 115.

¹⁵⁴ Wyrok NSA z 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00 niepubl.; postanowienie NSA z 9 maja 2001 r., II SA 3381/00; Lex: Nr 53779; Wyrok NSA z 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00; Lex: Nr 46137; Wyrok NSA z 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01, Prawo Pracy 2003 Nr 2, s. 35; Lex: Nr 74575 i Wyrok NSA z 14 września 2004 r., OSK 460/04; Lex: Nr 156420. Różnice w zapatrywaniach NSA dotyczyły kwalifikacji rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu konkursowym przez Szefa Służby Cywilnej (zespół konkursowy). Według niektórych orzeczeń są one decyzjami administracyjnymi (np. wyżej powołane Wyroki z 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00 i 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00; Lex: Nr 46137). Według innych są to czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień wynikających z przepisów prawa i podlegające obecnie zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 §2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, po uprzednim wezwaniu Szefa Służby Cywilnej do usunięcia naruszenia prawa (przed 1 stycznia 2004 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym; Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; Wyrok NSA z 14 września 2004 r., OSK 460/04; Lex: Nr 156420).

Najwyższego¹⁵⁵. Przeprowadzona w nim analiza prawna sięgnęła głębi i istoty idei służby cywilnej, nie ograniczając się jedynie do zastosowania wykładni językowej. Słusznie Sąd stwierdził, że w rozważaniach takich należy mieć na uwadze „istotę (naturę) stosunku prawnego łączącego osobę uczestniczącą w postępowaniu konkursowym z urzędem służby cywilnej”. Nie ulega wątpliwości, jak stanowczo stwierdził Sąd, że stosunek ten nie był stosunkiem pracy, a ewentualne roszczenia wynikające z tego stosunku nie były roszczeniami ze stosunku pracy. Stąd, przy dokonywaniu wykładni tej części Ustawy o służbie cywilnej¹⁵⁶, zbędne było powołanie się na „silne uzasadnienie aksjologiczne”¹⁵⁷, tym bardziej że nie wiadomo, jaka istotna wartość prawna miałyby przemawiać za traktowaniem postępowania konkursowego „jako przebiegającego w ramach stosunków pomiędzy prawnie równorzędnymi podmiotami”.

Ponadto przywołana Ustawa o służbie cywilnej¹⁵⁸ dokonała nieodwracalnych zmian w strukturze służby cywilnej w tym sensie, że w miejsce jednolitego korpusu urzędników mianowanych wprowadzała drugą kategorię członków tego korpusu, tj. pracowników służby cywilnej. Status prawny tej grupy oparty był na umowie o pracę, czym bez wątpienia pozostawał w dominującej orbicie prawa pracy. Poza tym jej przepisy przejściowe¹⁵⁹ dokonały ingerencji w status prawny osób regulowany przez ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 roku. Mocą nowych przepisów dotychczasowi pracownicy urzędów państwowych (tj. zatrudnieni w urzędach objętych służbą cywilną) uzyskiwali status „pracowników służby cywilnej”, natomiast status mianowanych „urzędników państwowych” ulegał przekształceniu w status pracownika służby cywilnej¹⁶⁰. Zarzut utraty praw nabytych i niekonstytucyjności tych przepisów został negatywnie zweryfi-

¹⁵⁵ Inaczej: H. Szewczyk, Glosa do uchwały SN z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSP z 2007 r. Nr 12, poz. 145.

¹⁵⁶ Mowa o przywołanym już art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, w brzmieniu: „Art. 7.2. Spory o roszczenia ze stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

¹⁵⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/01; Lex: Nr 49687: „silne uzasadnienie aksjologiczne przy wykładni przepisów ustawowych nie zawierających [...] wyraźnej i jednoznacznej kwalifikacji charakteru postępowania konkursowego ma dyrektywa traktowania go jako przebiegającego w ramach stosunków pomiędzy prawnie równorzędnymi podmiotami, a więc stosunków o zobowiązaniowym charakterze, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, zwłaszcza dla forum i trybu rozpatrywania sporów z tych stosunków”.

¹⁵⁸ Mowa o Ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

¹⁵⁹ Mowa o art. 136 i art. 137 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.

¹⁶⁰ Osoby znajdujące się w takiej sytuacji, w przypadku woli uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej musiały przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego. Mocą art. 1 Ustawy z dnia 11 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej; Dz.U. Nr 228, poz. 2257 termin ten uległ przesunięciu na dzień 31 grudnia 2010 roku.

kowany przez Trybunał Konstytucyjny¹⁶¹. W wyroku z 16 czerwca 2003 r., K 52/02¹⁶² stwierdził on bowiem, że zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy. Z drugiej strony urzędnicy państwowi nie mogą oczekiwać, że zasady te pozostaną niezmienione bez względu na zmianę uwarunkowań społecznych. Każda osoba zatrudniona w służbie publicznej musi liczyć się z tym, że ochrona trwałości stosunku pracy będzie dostosowywana do zmieniających się warunków społecznych. Każdy zatrudniony w służbie publicznej musi liczyć się ze zmianą na niekorzyść regulacji gwarantującej stabilność zatrudnienia, jeżeli przemawiać będą za tym względy ogólnospołeczne, a w szczególności wzgląd na potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. Zaskarżona regulacja dająca podstawę do zmiany stosunku prawnego mianowanych urzędników państwowych na stosunek pracy stanowiła jeden z elementów całościowej reformy służby cywilnej mającej na celu zapewnienie lepszego jej funkcjonowania. W związku z tym, wprowadzone rozwiązania znalazły według Trybunału oparcie na wartościach konstytucyjnych.

Ta próba uporządkowania systemu prawa w części dotyczącej prawa stosunku służbowego jest wyjątkowym przejawem świadomego uwzględniania przez prawodawcę imperatywu zachowania koherentności systemu prawa. Podejście takie stanowiło dużą osobliwość w potransformacyjnej praktyce ustawodawczej¹⁶³. Od czasu tej pragmatyki ustawodawca zupełnie utracił kompetentne spojrzenie na fundamentalną problematykę tego prawa, gubiąc jego ideę, tożsamość prawną czy w ogóle jasny, konsekwentny pogląd, jaki docelowy model tej instytucji chce zbudować. Nawet ta ustawa była już przecież niekonsekwentnym zbiorem instytucji prawnych z różnych gałęzi prawa będących w dużej mierze odpowiedzią na żądania elit politycznych takiego ukształtowania tych przepisów, aby możliwe było ingerowanie w organizację, a przede wszystkim w skład kadry tego korpusu¹⁶⁴. W kolejnej ustawie o służbie cywilnej kierunek ten został spotęgowany.

Ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.¹⁶⁵, wraz z towarzyszącą jej Ustawą o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹⁶⁶ oraz wcześniejszą Ustawą o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz

¹⁶¹ Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/6/54; Lex: Nr 80197; Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; OTK 1999/4/73; Lex: Nr 37318.

¹⁶² Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/6/54; Lex: Nr 80197.

¹⁶³ Zob. W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015, s. 127 i n.

¹⁶⁴ M. Gintowt-Jankowicz, *Klucz polityczny nie wystarczy*, Rzeczpospolita z 15 listopada 2001 r.

¹⁶⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych; Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1217.

ustawy o służbie cywilnej¹⁶⁷, zdruzgotały zastaną koncepcję służby cywilnej¹⁶⁸, rażąco naruszając fundamentalne, teoretycznoprawne założenia tej instytucji¹⁶⁹. Wystarczy wymienić kilka, dobrze już opisanych w piśmiennictwie¹⁷⁰, budzących poważne wątpliwości konstytucyjne elementów tych przepisów. Po pierwsze więc, zakres podmiotowy korpusu został ograniczony do stanowisk średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających. Tym samym poza korpusem służby cywilnej znalazły się stanowiska wyższe, które od tego momentu wpisane zostały do państwowego zasobu kadrowego. Ta, nazywana w piśmiennictwie „dekapitacja służby cywilnej”¹⁷¹, spowodowała dalsze zróżnicowanie prawa stosunków służbowych *sensu largo* w administracji publicznej. Po drugie, nowe przepisy rozhermetyzowały strukturę korpusu służby cywilnej w ten sposób, że umożliwiły przepływy kadr z różnych segmentów administracji¹⁷² bez uwzględniania zróżnicowanych statusów prawnych tych stanowisk¹⁷³. Tym samym doszło do niekonstytucyjnego naruszenia zasady równości wobec prawa, chociażby w zakresie dostępu do służby publicznej¹⁷⁴. Po trzecie, nastąpiła dalsza likwidacja systemów organów służby cywilnej, czego przykładem jest likwidacja centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej (Szefa Służby Cywilnej). Do wykonywania zadań z zakresu służby cywilnej upoważniony został przez Prezesa Rady Ministrów Szef jego Kancelarii¹⁷⁵.

Sumę zarzutów do tej pragmatyki i do dwóch pozostałych, przywołanych już ustaw¹⁷⁶ doskonale prezentowały poselskie wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją ich

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej; Dz.U. 2006 Nr 79, poz. 549.

¹⁶⁸ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 124.

¹⁶⁹ Tamże, s. 133.

¹⁷⁰ K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej...*, s. 3–16; A. Łukaszczyk, *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, PiP 2016, Nr 11, s. 55 i n.; T. Górzyńska, *Polska służba cywilna – problem nadal nierozwiązany* [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006, s. 226; T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 124–142; R. Borek-Buchajczuk, *Przenoszenie pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli do korpusu służby cywilnej* [w:] J. Parchomiuk (red.), B. Uliasz (red.), E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 547 i n.

¹⁷¹ H. Izdebski, *Wpływ rozwiązań prawnych i tradycji służby cywilnej RP na obecny model służby cywilnej*, *Studia Iuridica* 2022, Nr 92, s. 94.

¹⁷² Mowa o wprowadzonej możliwości przeniesienia do korpusu służby cywilnej pracowników samorządowych, pracowników urzędów państwowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁷³ Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2007 r. K 41/06; Lex: Nr 338173.

¹⁷⁴ Zob. W. Drobny, *Naruszenia ustrojowych wytycznych...*, s. 302.

¹⁷⁵ Art. 8 ust. 3 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218.

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych; Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1217; Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej; Dz.U. 2006 Nr 79, poz. 549.

przepisów. Wskazano w nich (solidnie i merytorycznie uzasadniając) prawdopodobne naruszenie przepisów dotyczących zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32), prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61), prawa do własności (art. 64), zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 78), ale przede wszystkim naruszenie ustrojowych podstaw polskiej służby cywilnej czyli już wyżej przybliżonego art. 153 (służba cywilna) i art. 60 (równy dostęp do służby publicznej). Za T. Górzyńską można powtórzyć¹⁷⁷, że zakwestionowano w nich pozycję Prezesa Rady Ministrów wobec służby cywilnej, wskazano na odmiennosc znaczenia terminów „organ zwierzchni” i „organ nadzoru” oraz zakwestionowano możliwość wykonywania kompetencji nadzorczych przez Prezesa Rady Ministrów oraz z jego upoważnienia przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Następnie zakwestionowano wyłączenie części stanowisk w urzędach administracji rządowej ze służby cywilnej (co oznaczało *de facto* usunięcie z niej niemal wszystkich stanowisk kierowniczych) oraz zarzucono naruszenie gwarancji stabilności zawodowej urzędników służby cywilnej przez umożliwienie przeniesienia do korpusu (bez odpowiedniej weryfikacji posiadania kwalifikacji) pracowników samorządowych, urzędów państwowych i Najwyższej Izby Kontroli. Z tym też związany był poniekąd kolejny zarzut, tj. zaniechania jawności, otwartości i konkurencyjności naboru do służby cywilnej oraz rezygnacji z konkursowej formy obsadzania kluczowych stanowisk w urzędach administracji rządowej. Pominięcie wymogu neutralności politycznej osób ubiegających się o zajęcie lub już zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz poddanie urzędników służby cywilnej bezpośredniej podległości służbowej osób wyłączonych z tego korpusu także stanowiło ważny zarzut, tak samo jak kwestia przyjętych zasad dostępu do zbioru kandydatów na wysokie stanowiska państwowe, a nawet fakt nieprzestrzegania zasad przyzwoitej legislacji. Niestety ze szkodą dla nauki, a przede wszystkim dla twórców kolejnych projektów pragmatyk służby cywilnej, Trybunał Konstytucyjny wydając postanowienie o niedopuszczalności wydania wyroku, umorzył to postępowanie¹⁷⁸.

W dyskusji o budowie uporządkowanego i koherentnego systemu prawa ustawa ta wydaje się doskonałym przykładem *contrapositum*. Zarówno jasno wyrażane intencje projektodawców tych rozwiązań prawnych¹⁷⁹, jak i sama konstrukcja najważniejszych filarów nowego prawa służby cywilnej, uzasadniają twierdzenie, że był to akt rażąco,

¹⁷⁷ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 141.

¹⁷⁸ Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2007 r. K 41/06; Lex: Nr 338173; umorzenie uzasadnione było tym, że w związku z upływem kadencji Sejmu, którego posłami byli wnioskodawcy i związanym z tym wygaśnięciem ich mandatów poselskich, przestał istnieć podmiot uprawniony do dalszego występowania w sprawie; zob. więcej: W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych...*, s. 50.

¹⁷⁹ M. Kuchciński, *Przeciw patologiom biurokracji*, Rzeczpospolita z 21 czerwca 2006 r., A10.

a wręcz demonstracyjnie, reaktywny, tj. będący odpowiedzią na bieżące zapotrzebowanie zarówno elit politycznych, jak i samych adresatów tych przepisów, czyli członków korpusu służby cywilnej i ich reprezentacji. Nigdzie w dyskusji o tym projekcie nie podniesiono problematyki filozoficznoprawnej, teoretycznoprawnej, idei służby publicznej, tożsamości gałęziowej tych przepisów, ani nawet kwestii elementarnej przynależności tej ustawy w podziale dychotomicznym. Zarówno taki poziom rozważań, jak i dbanie o system prawa projektodawcom był daleki¹⁸⁰. Rzeczywiste, przywołane już, partykularne powody uchwalenia takich przepisów, a także brak adekwatnej, pogłębionej, a przede wszystkim kompetentnej refleksji o istocie regulowanej problematyki były powodami przyjęcia takich rozwiązań i modeli, które w praktyce nie mogły zadziałać. Stały one w obiektywnej sprzeczności z ideą służby publicznej, nie mieszcząc się w teorii prawa stosunku służbowego, a tym samym – świadomie lub nieświadomie – sytuując to zagadnienie wśród pozbawionych tego publicznoprawnego wymiaru aktów prawa pracy¹⁸¹. Stąd, już po dwóch latach od dnia uchwalenia tej ustawy, ustawodawca dokonał próby restytucji w formie kolejnej pragmatyki służby cywilnej.

Zgodnie z deklaracjami projektodawców, tj. zarówno projektu poselskiego jak i rządowego¹⁸², ta kolejna Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r.¹⁸³ miała na celu m.in. przywrócenie otwartego i konkurencyjnego dostępu do służby cywilnej, cechującego się atrybutami jawności i równości dla każdego zainteresowanego. Dodatkowo jej celem było określenie właściwych zasad działania Rady Służby Cywilnej, w szczególności w zakresie nadzoru nad postępowaniem kwalifikacyjnym oraz przywrócenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej do korpusu z jednoczesną likwidacją Państwowego Zasobu Kadrowego. Deklaracje te dotyczyły zatem kwestii węzłowych i dawały widoki na świadome, kompetentne i odpowiedzialne podejście ustawodawcy do tej problematyki.

Jednak ustawa w swoim „duchu” nawiązała do rozwiązań znanych z pragmatyki służby cywilnej z 1998 r., czyli dalekich od publicznoprawnego wariantu tego prawa. Nie przywróciła instytucji administracyjnoprawnego, klasycznego mianowania do służby cywilnej, nie odbudowała jej systemu organów, ani – co do zasady – nie zagwarantowała procesowego dochodzenia roszczeń w administracyjnoprawnym i sądowoadministracyjnym trybie. Postępowanie kwalifikacyjne nadal utrzymało charakter wewnętrznego

¹⁸⁰ Zob. wykaz opinii Biura Analiz Sejmowych z procesu legislacyjnego tych ustaw: W. Drobny, *Komentarz do art. 1* [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 24–26.

¹⁸¹ W. Drobny, *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G IUS 2017, vol. 64, Nr 2, s. 79.

¹⁸² W. Drobny, *Komentarz do art. 1* [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 15–20.

¹⁸³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2008 Nr 227, poz. 1505.

naboru, w którym udział wziąć mógł tylko pracownik służby cywilnej bez gwarancji sądowej kontroli przebiegu tego – nadal prowadzonego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – postępowania. Wciąż brak było ustawowego trybu konkursu w naborze do służby. Rozczarowanie nastąpiło nawet w zakresie procesu przywrócenia wyższych stanowisk do korpusu, gdyż po sukcesie pierwotnych rozwiązań skutkujących inkorporacją tych stanowisk, nadeszła głęboka nowelizacja z 2015 r.¹⁸⁴, która znowu spotkała się z uzasadnionym zarzutem niekonstytucyjności¹⁸⁵. W wyniku nowelizacji owe stanowiska miały być obsadzane w drodze powołania, co stanowiło – obok urzędników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie mianowania) i pracowników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) – trzecią, nieznaną do tej pory grupę członków korpusu służby cywilnej (tzw. osoby zatrudnione na wyższym stanowisku w służbie cywilnej)¹⁸⁶. Istotą zarzutu wobec tego nowego rozwiązania było dopuszczenie możliwości powoływania na te stanowiska osób zarówno z korpusu służby cywilnej (czyli osób zrekrutowanych w ramach konkurencyjnego naboru do służby cywilnej, ze zweryfikowanymi kompetencjami), jak i osób spoza tego korpusu (czyli osób, które nie zostały zweryfikowane w konkurencyjnym naborze). Z takiej konstrukcji „rozhermetyzowania” korpusu służby cywilnej wynika bezpośrednia paralela do zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych wobec opisaney wyżej Ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Drugim obszarem ingerencji nowelizacji z 2015 r. było po pierwsze dokonanie zmian w statusie Szefa Służby Cywilnej, a w szczególności usunięcia z kryteriów jego powołania statusu urzędnika służby cywilnej. Choć organ ten utrzymał status centralnego organu administracji rządowej właściwego do spraw służby cywilnej, to wprowadzona zmiana została w piśmiennictwie określona, w mojej ocenie przesadnie, gdyż pozostały ustawowe kompetencje tego organu, jako „uczynienie z Szefa Służby Cywilnej organu politycznego”¹⁸⁷. Po drugie, zmieniono „profil ustrojowy” Rady Służby Cywilnej, teraz ponownie nazwanej Radą Służby Publicznej, a także zmieniono

¹⁸⁴ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2016 poz. 34.

¹⁸⁵ 1 lutego 2016 r. RPO skierował do TK wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów Ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw. Zarządzeniem Prezesa TK wniosek Rzecznika (sygn. akt K 8/16) został połączony z wnioskiem grupy posłów (sygn. akt K 6/16) w celu łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K 6/16 z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy; zob. też: A. Łukaszczyk, *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, s. 66; J. Korczak, *Refleksje nad polską służbą cywilną z perspektywy setnej rocznicy uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej* [w:] A. Górniczy-Mulcahy (red.), M. Lewandowicz-Machnikowska (red.), A. Tomanek (red.), *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław 2022, s. 172.

¹⁸⁶ Art. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2016 poz. 1345 t.j.

¹⁸⁷ A. Łukaszczyk, *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, s. 65.

zasady obsady tego organu przez usunięcie z jego składu przedstawicieli klubów parlamentarnych¹⁸⁸. Ogólna ocena tej nowelizacji może zostać wyrażona opinią H. Izdebskiego, według którego stanowi ona „zaprzeczenie [...] konstytucyjnych i międzynarodowych standardów służby cywilnej a nawet zaprzeczenie samej idei służby cywilnej”¹⁸⁹.

Pomimo upływu czasu oraz kilku legislacyjnych ingerencji w treść tej ustawy¹⁹⁰, w tym jednej o dość szerokim, choć powierzchownym, technicznym zakresie¹⁹¹, owe kontrowersyjne przepisy, obarczone zasadnymi wątpliwościami konstytucyjnymi, pozostały niezmienione¹⁹². Wobec tego rodzi się pytanie, jak dziś prezentuje się stan ustawodawstwa w obszarze prawa służby cywilnej i jak można go ocenić – w szczególności – z perspektywy teoretycznoprawnej.

Przed wszystkim powtórzyć trzeba, że dziś polska służba cywilna jest kategorią konstytucyjną. Konstytucjonalizacja tego zagadnienia stanowi nie tylko wyraz nadrzędnej pozycji, w jakiej to zagadnienie sytuuje ustrojodawca¹⁹³, lecz także stanowi wytyczne dla ustawodawcy zwykłego do zapewnienia na poziomie ustawy odpowiednich rozwiązań prawnych. W ten sposób dzisiejsza instytucja służby cywilnej zyskała fundamentalny bezpiecznik ustrojowy w postaci potencjalnej kontroli konstytucyjności i kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który – jak pokazuje jego pokonstytucyjny dorobek orzeczniczy – wielokrotnie był w praktyce stosowany¹⁹⁴. Waga tej konstytucjonalizacji, która nie była przesądzona na etapie projektowania Ustawy zasadniczej¹⁹⁵, jest tym większa, że materia ta wyłączona jest

¹⁸⁸ Tamże, s. 66.

¹⁸⁹ H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119)*, Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

¹⁹⁰ W ciągu dekady od uchwalenia tych kontrowersyjnych przepisów Ustawa o służbie cywilnej nowelizowana była ponad dziesięciokrotnie.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2023 poz. 1195, mocą której wprowadzono m.in. Dzień Służby Cywilnej i Odznakę Honorową za zasługi dla Służby Cywilnej, nowe zasady czasu pracy (kwestię rozliczania nadgodzin), zmiany w funkcjonowaniu komisji dyscyplinarnych, odbiurokratyzowano i uelastyczniono procedurę naboru do służby cywilnej, a także zmieniono przepisy Ustawy o KSAP m.in. w zakresie trybu kształcenia. Analogiczną wagę mają zaprojektowane przez Szefową Służby Cywilnej i wpisane przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* (w grudniu 2025 r.) rozwiązania nowelizacji Ustawy o służbie cywilnej; zob. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/novelizacja-ustawy-o-sluzbie-cywilnej-wpisana-do-wykazu-prac-legislacyjnych-i-programowych-rady-ministrow> (dostęp: 10.01.2026).

¹⁹² *Analiza: W służbie cywilnej bez zmian. Czy niekonstytucyjne przepisy zostaną na dłużej?*, Dziennik Gazeta Prawna z 20 stycznia 2025 r. Pozyskano z: <https://www.inforlex.pl/tematy/lista?kw=s%C5%82u%C5%BCba%20cywilna> (dostęp: 10.01.2026).

¹⁹³ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 417.

¹⁹⁴ Zob. więcej: W. Drobny, *Naruszenia ustrojowych wytycznych...*, s. 295–308.

¹⁹⁵ B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej...*, s. 214.

co do zasady z właściwości prawa unijnego (zgodnie z regułą wynikającą z art. 45 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹⁶), natomiast zalecenia tworzone w systemie prawa Rady Europy nie mają mocy bezwzględnie wiążącej¹⁹⁷. Dlatego wyrażone w przepisach Konstytucji atrybuty służby cywilnej (art. 153), zasady dostępu do służby publicznej (art. 60), zasada *incompatibilitas* (art. 103) czy zasady pośrednio odnoszące się do służby publicznej np. dot. dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3), stanowią jedyne normatywne dyrektywy, które bezwzględnie powinny być uwzględnione w treści odpowiedniej pragmatyki służbowej.

Formą realizacji dyspozycji konstytucyjnej w aktualnym stanie prawnym jest przywołana Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹⁸. Zgodnie z art. 2 korpus służby cywilnej tworzą więc „pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych” w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej¹⁹⁹ (z wyłączeniem terenowych organów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej²⁰⁰). Ponadto znajdują się tu pracownicy zatrudnieni zarówno w Krajowej

¹⁹⁶ Mowa o aspekcie *organizacyjnym* służby cywilnej, nie o praktycznym sposobie działania administracji publicznej w perspektywie jednostki. W tym drugim zakresie stosowne postanowienia zawiera Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej; zob. Z. Kmiecik, *Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy*, [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego...*, s. 337 i n.; zob. też: Ł. Prus, *Prawo administracyjne i ośmoza zasad prawa. Zarys problemu* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 71.

¹⁹⁷ T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, *Studia Prawnicze* 2001, Nr 3/4, s. 119 i n.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

¹⁹⁹ Organami administracji niezespołonej, w świetle art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; Dz.U. 2025.428 t.j.; są: 1) szefowie wojskowych centrów rekrutacji; 2) dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych; 3) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych; 4) dyrektorzy okręgowych urzędów miar; 5) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; 6) dyrektorzy urzędów morskich; 7) dyrektorzy urzędów statystycznych; 8) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; 9) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; 10) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; 11) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; 12) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

²⁰⁰ Wyłączenie to zostało wprowadzone mocą art. 744 pkt 1 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obrocie Ojczyzny; Dz.U. 2022 poz. 655. Zgodnie z art. 777 ust. 5 i 6 tej ustawy, z dniem wejścia w życie nowych przepisów członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni dotychczas w terenowych organach wykonawczych MON (tj. w Wojskowych Komendach Uzupełnień i Wojewódzkich Sztabach Wojskowych) stawali się pracownikami Wojskowych Centrów Rekrutacji oraz oddziałów Centralnego Wojskowe-

Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej, jak i komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych²⁰¹ służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży („chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej”). Ustawa wymienia także Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, Biuro Nasiennictwa Leśnego oraz jednostki budżetowe obsługujące państwowe fundusze celowe których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy²⁰².

Natomiast sięgając do Sprawozdań Szefa Służby Cywilnej powyższe założenia prawne można skonkretyzować poprzez przywołanie następujących, objętych dziś służbą cywilną jednostek. Są to zatem ministerstwa (w tym KPRM), urzędy wojewódzkie i centralne, Archiwa Państwowe, placówki zagraniczne, Krajowa Administracja Skarbowa, wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego, wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego, wojewódzkie inspektoraty weterynarii, wojewódzkie inspektoraty jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne, wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa, urzędy statystyczne, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej, komendy wojewódzkie Policji, kuratoria oświaty, urzędy morskie, graniczne inspektoraty weterynarii, oddziały Straży Granicznej, okręgowe urzędy miar, urzędy żeglugi śródlądowej, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, komendy powiatowe (miejskie) Policji, powiatowe inspektoraty weterynarii, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego²⁰³.

go Centrum Rekrutacji, a ich sytuację pracowniczą regulował odtąd Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy zawarty między MON i reprezentatywnymi organizacjami związkowymi w resorcie obrony narodowej. Takie punktowe wyłączenie tych *organów administracji niezespolonej* z właściwości służby cywilnej budzi wątpliwości konstytucyjne, w szczególności w kontekście wykładni TK wyrażonej w Wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex: Nr 37318.

²⁰¹ Mowa tu o Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Nadzorze Budowlanym, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Farmaceutycznej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Handlowej, Służbie Ochrony Zabytków, wojewódzkim konserwatorze zabytków i Państwowej Straży Rybackiej; zob. M. Wujczyk, *Komentarz do art. 2* [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 60–62.

²⁰² Zob. M. Wujczyk, *Komentarz do art. 2* [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 49 i n.

²⁰³ Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r.; zob. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 10.01.2026).

Trzeba wyraźnie podkreślić, że w ramach przywołanych za ustawodawcą podmiotów objętych właściwością służby cywilnej jednocześnie występują w nich też pewne segmenty pracowników, których status prawny nie jest regulowany (lub jest częściowo regulowany) przez pragmatykę służby cywilnej²⁰⁴. Podawanym w piśmiennictwie tego typu przykładem jest Państwowa Straż Rybacka, która jako wyodrębniona jednostka organizacyjna podlegała bezpośrednio wojewodzie (pozostaje w zespole na szczeblu województwa) wpisuje się w zakres podmiotowy służby cywilnej²⁰⁵, a jednak status prawny jej strażników reguluje Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Jak zauważa J. Jagielski, „można sądzić, że takie ewentualne odrębne rozwiązania mogą odnosić się – jeżeli w ogóle będą podejmowane – przede wszystkim do urzędów kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, działających w formule zespole pod zwierzchnictwem starosty”²⁰⁶. Jest to zatem kolejna odsłona problematyki atomizacji prawa stosunku służbowego w okresie prawodawstwa potransformacyjnego, która wymaga dodatkowej analizy. Tym bardziej, że zróżnicowanie tego prawa na poziomie statusów pracowników w tych organach ma wymiar nie tylko formalny (przejawia się jednoznacznym rozstrzygnięciem ustawy co do stosowania odpowiedniego reżimu), lecz także materialny (w tym sensie, że pomimo formalnego przyznania statusu prawnopracowniczego, osoby objęte tym reżimem wykonują *de facto* zadania właściwe reżimowi publicznoprawnemu, nieraz w wariacie zmilitaryzowanym)²⁰⁷.

²⁰⁴ Z zastrzeżeniem, że nie chodzi tutaj o intencjonalne wyłączenia przez ustawodawcę (mocą ustawy) wybranych *podmiotów* spod właściwości służby cywilnej. Spektakularnym tego przykładem jest Komisja Nadzoru Finansowego, która w świetle Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym; Dz.U. 2025 poz. 640 t.j. wyłączona została spod zakresu korpusu służby cywilnej. Suma wątpliwości konstytucyjnych wokół tych przepisów spowodowała rozpatrzenie skargi w tym zakresie przez TK; zob. Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09; Lex: Nr 950591.

²⁰⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

²⁰⁶ J. Jagielski, *Komentarz do art. 2* [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 40.

²⁰⁷ Zob. podrozdział Nr 4.3.4, *Przekształcenia prawa stosunku służbowego innych służb niezmilitaryzowanych*, s. 263. Przy czym z uwagi na stosunkowo niewielkie odstępstwa od modelu służby cywilnej, bez szerszego odniesienia się pozostały tam kwestie statusu prawnego pracowników urzędów statystycznych (tj. *służby statystyki publicznej* o której mowa w Ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej; Dz.U. 2024 poz. 1799 t.j.), pracowników urzędów miar (tj. *służby miar* o której mowa w Ustawie z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach; Dz.U. 2022 poz. 2063 t.j.), archiwów państwowych (tj. pracowników Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych i archiwów państwowych, o których mowa w Ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; Dz.U. 2020 poz. 164 t.j.) oraz nadzoru budowlanego (o których mowa w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; Dz.U. 2025 poz. 418 t.j. oraz w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego; Dz.U. 2002 Nr 1423, poz. 174).

Abstrahując tu od oceny zgodności treści tej pragmatyki z konstytucyjnym wzorcem, można zauważyć, że wyłania się kwestia trzech najważniejszych elementów nośnych dzisiejszej koncepcji służby cywilnej, tj. aktu mianowania, statusu urzędnika służby cywilnej oraz postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej. Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej Szef Służby Cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego²⁰⁸. Akt mianowania urzędnika służby cywilnej zawiera imię i nazwisko urzędnika oraz datę mianowania. Urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie o treści: „ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Do treści tego ślubowania może dodać słowa „tak mi dopomóż Bóg”, a złożenie ślubowania potwierdza podpisem. Dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi służby cywilnej, w terminie siedmiu dni od dnia mianowania, najniższy stopień służbowy.

W świetle obecnej pragmatyki akt mianowania nie ma zatem charakteru publiczno-prawnego w czystym modelu, tj. jako czynność jednostronna o charakterze aktu administracyjnego²⁰⁹. Nie stanowi też formy aktu administracyjnego usytuowanego w sferze prawa pracy, który jednocześnie powierzałby nominatowi stanowisko, wyznaczając ramy stosunku służbowego między podmiotem mianującym a mianowanym oraz kreowałby stosunek pracy między pracownikiem a zatrudniającą go jednostką organizacyjną, jako podstawę bytową stanowiska²¹⁰. W dominującej części współczesnej nauki przyjmuje się, że akt mianowania jest jedną z kodeksowych podstaw zatrudnienia w ramach stosunku pracy, choć „formalnie” jest to wciąż jednostronny akt administracyjny²¹¹, tj. akt o charakterze publiczno-prawnym. Odmiennność od klasycznych modeli aktu administracyjnego²¹² znanych z teorii prawa administracyjnego wynika tutaj w szczególności z konieczności uzyskania – właściwego zasadam prawa pracy – „zgodnego oświadczenia woli” pracodawcy i pracownika; które „następuje w momencie przyjęcia przez nominata tego aktu, co znajduje swój uroczysty wyraz w złożeniu ślubowania”²¹³.

W aktualnym stanie prawnym czynności mianowania nie dokonuje strona stosunku pracy; pracodawca (kierownik urzędu), lecz podmiot usytuowany organizacyjnie poza

²⁰⁸ Art. 48 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

²⁰⁹ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 24.

²¹⁰ Tamże.

²¹¹ K. Rączka, *Komentarz do art. 63 [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 255.

²¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 382.

²¹³ K. Rączka, *Komentarz do art. 49 [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 225.

kreowanym (zmienianym) stosunkiem pracy, tj. Szef Służby Cywilnej, mający status centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej. Nominacja dokonywana jest w „imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” oraz w celu „służenia Państwu Polskiemu” (zgodnie z treścią ślubowania) – oba te elementy niewątpliwie wykraczają poza zakres właściwości prawa pracy. Stąd wynika twierdzenie, że taka konstrukcja prawna mianowania ma złożony charakter, tj. zarówno publiczny, jak i pracowniczy. W sferze publicznej, mocą tego aktu organ administracji publicznej niebędący pracodawcą „urzędnika” dokonuje powierzenia funkcji publicznej oraz dokonuje czynności organizatorskiej z zakresu administracji publicznej. Natomiast w sferze prywatnej (prawa pracy) mianowanie stanowi podstawę zatrudnienia²¹⁴.

Lakoniczna treść aktu mianowania (tj. imię i nazwisko urzędnika oraz data mianowania) oraz pominięcie kwestii dot. np. wyznaczenia miejsca pracy, stanowiska służbowego, wynagrodzenia czy terminu rozpoczęcia pracy jest skutkiem przyjętego w aktualnej ustawie o służbie cywilnej modelu, zgodnie z którym o status urzędnika mianowanego starać się mogą wyłącznie dotychczasowi pracownicy służby cywilnej. Twierdzenie to dotyczy również absolwentów KSAP (kształcących się w modelu stacjonarnym), co oznacza, że absolwent taki nie może ubiegać się o mianowanie bezpośrednio po uzyskaniu dyplomu ukończenia KSAP²¹⁵. Zgodnie z generalną zasadą, że akt mianowania przekształca stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na stosunek pracy na podstawie mianowania, także ta grupa członków korpusu służby cywilnej musi być pierwotnie zatrudniona na podstawie umowy o pracę²¹⁶.

Akt mianowania w służbie cywilnej jest dziś zatem *de facto* formą czynności z zakresu prawa pracy, zbieżną z koncepcją mianowania wyrażoną w art. 76 Kodeksu pracy z dodatkowymi elementami, które określa pragmatyka (np. prawa i obowiązki urzędnika służby cywilnej). Tym samym zagadnienie to dziś ułożone zostało w poziomym systemie prawa nie w ramach prawa administracyjnego, ale w prawie pracy. Powyższe implikuje przełożenie zasad prawa prywatnego (do którego przynależy prawo pracy) na treść i interpretację Ustawy o służbie cywilnej (np. równorzędność interesów stron stosunku pracy, tj. urzędnika i urzędu/pracodawcy – art. 35³¹ Kodeksu cywilnego; zasada swobody nawiązania stosunku pracy – art. 11 Kodeksu pracy). W aspekcie procesowym fundamentalnym skutkiem powyższej kwalifikacji jest treść art. 9 ust. 1 Ustawy o służbie cywilnej,

²¹⁴ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 34.

²¹⁵ K. Rączka, *Komentarz do art. 42 [w:] J. Jagielski, K. Rączka, Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 213.

²¹⁶ Takich wątpliwości nie ma oczywiście w przypadku osób, które kształcenie w KSAP realizowały w systemie tzw. *dualnym*, tj. obejmującym pracowników służby cywilnej; zob. art. 4 Ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

która formułuje zasadę subsydiarnego stosowania przepisów powszechnego prawa pracy w sprawach nieuregulowanych tą pragmatyką oraz ustanawia generalną jurysdykcję sądów pracy (w miejsce kontroli sądowoadministracyjnej) w zakresie rozstrzygnięcia sporów o roszczenie dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej.

Zarysowana wyżej kwalifikacja teoretyczna aktu mianowania w służbie cywilnej powoduje, że nawiązany jego mocą stosunek prawny zalicza się do dużego zbioru pracowniczych stosunków służbowych²¹⁷, które są regulowane w pracowniczych pragmatykach zawodowych. W grupie tej znajdują się inne niż stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (tj. inne niż stosunki służbowe *sensu stricto*) pracownicze stosunki służbowe (tj. stosunki służbowe *sensu largo*), np. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, Ustawa o pracownikach samorządowych, Ustawa o prokuraturze, Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, Ustawa o pracownikach sądów i prokuratury, Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, Ustawa Karta Nauczyciela, Ustawa o instytutach badawczych²¹⁸.

Drugą konstrukcją nośną modelu służby cywilnej, obok koncepcji aktu mianowania, jest obecny, normatywny termin „urzędnik służby cywilnej”. W aktualnym stanie prawnym termin „urzędnik służby cywilnej” oznacza jeden z trzech typów członków korpusu służby cywilnej²¹⁹. Obok pracowników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę), osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej (zatrudnionych na podstawie powołania) urzędnik służby cywilnej będący zatrudnionym na podstawie mianowania cechuje się najmocniejszą w tej grupie ochroną swojego stosunku pracy (stabilizacja zatrudnienia). Choć charakter prawny stosunku prawnego opartego na akcie mianowania wprost nawiązuje do modeli prawa publicznego (prawa administracyjnego), a też wtórnie do pierwotnych koncepcji polskiej służby cywilnej (pragmatyki z 1922 r. i 1996 r.), to w dzisiejszym stanie prawnym dominuje pogląd o jego prywatnoprawnym charakterze przynależnym w systemie prawa do prawa pracy²²⁰.

W świetle utartej już dziś myśli prawniczej, można za J. Steliną przywołać następujące przesłanki definiujące specyfikę dzisiejszego statusu urzędnika służby cywilnej²²¹:

1. zróżnicowanie statusu urzędników zatrudnionych w administracji rządowej; [urzędnik służby cywilnej stanowi element korpusu służby cywilnej w którym zróżnicowanie (pozycjonowanie) następuje w pierwszej kolejności z uwagi na

²¹⁷ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe...*, s. 23.

²¹⁸ Zob. w rozdziale I, *Teoria prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym – ustalenia metodyczne*, przypisy nr 16, 17, 18, 19, s. 39-40 (wskazane tam publikatory tych aktów prawnych).

²¹⁹ Art. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

²²⁰ J. Czerniak-Swędziół, *Podstawy nawiązania stosunku pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy, Pragmatyki pracownicze*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 113.

²²¹ J. Stelina, *Specyfika urzędniczych stosunków pracy w służbie cywilnej* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 76.

- zajmowane stanowisko pracy (dualny podział: wyższe stanowiska *vs* osoby zatrudnione na średnich i niższych stanowiskach urzędniczych), a dopiero w drugiej kolejności z uwagi na posiadaną podstawę zatrudnienia (mianowanie czy umowa o pracę/powołanie²²²));
2. autonomia woli stron stosunku pracy w zakresie kształtowania treści tego stosunku; [mianowanie w s.c. zaklasyfikowane do prawa pracy powoduje zastosowanie do tego stosunku prawnego zasad prawa pracy, w tym wyrażonej w art. 18 k.p. zasady, że „postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy”. Z uwagi jednak na fakt, że obowiązki urzędnika (w tym wykonywanie zadań publicznych) są regulowane prawem administracyjnym (materiałnym, procesowym, ustrojowym), to niedopuszczalne jest ich modyfikowanie w perspektywie ww. kodeksowej zasady uprzywilejowania pracownika];
 3. dyspozycyjność pracownicza; [oznacza uprawnienie pracodawcy (i jednocześnie, odpowiadający mu, obowiązek pracownika do zastosowania się według zasady prawa refleksowego) do jednostronnej, trwałej lub czasowej zmiany rodzaju lub/i miejsca pracy, z pominięciem elementu woli pracownika, wykraczającej poza warunki uzgodnione z pracownikiem w akcie nominacji²²³; np. tryb przeniesienia urzędnika wynikający z art. 62 i 63 pragmatyki];
 4. mechanizmy stabilizacji zatrudnienia; [czyli wzmożona stabilizacja trwałości zatrudnienia, która wyraża się przez ustawowo sprecyzowane zawężenie katalogu przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy];
 5. zakres obowiązków ciężących na urzędnikach; [zakres ten jest tożsamy z zadaniami innych członków korpusu; jego specyfiką jest jednak wykonywanie zadań publicznych oraz służbowe odpowiadanie na zasadzie art. 76 ust. 1 pkt 7 pragmatyki za działania wykraczające poza ramy stosunku pracy];
 6. odpowiedzialność za naruszenie tych obowiązków; [obok zwykłej odpowiedzialności porządkowej i materialnej członkowie korpusu służby cywilnej, w tym urzędnicy podlegają specjalnej, osobistej odpowiedzialności dyscyplinarnej; jej istotą jest orzekanie – przez komisje ulokowane (w I instancji) wewnątrz urzędu – kar za tzw. przewinienia dyscyplinarne];
 7. rozstrzyganie sporów ze stosunku pracy [zgodnie z art. 9 ust. 2 spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy, nie-

²²² Zgodnie z informacjami Szefa Służby Cywilnej zawartymi w *Sprawozdaniu o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2023 r.* na ogół zatrudnionych w korpusie 119 591 osób urzędników mianowanych było 7674 oraz 3395 osób na wyższych stanowiskach w SC, co oznacza dominującą pozycję pracowników służby cywilnej (tj. osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę); zob.: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/szefowa-sluzby-cywilnej-zlozyla-sprawozdanie-za-2023-rok> (dostęp: 10. 01. 2026).

²²³ J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 149.

mniej jednak pozostały jeszcze pewne elementy – właściwe pierwotnym modelom służby publicznej – nadrzędności w tym zakresie interesu publicznego nad interesem urzędnika, która wyrażała się w przewadze państwa do rozstrzygnięcia sporów przez właściwą władzę służbową; elementem tym jest np. zachowany tryb odwołania od decyzji o przeniesieniu urzędnika, o której mowa w art. 67 pragmatyki]²²⁴.

Przekładając powyższe atrybuty statusu urzędnika polskiej służby cywilnej (nie pracownika ani nie osoby zajmującej wyższe stanowisko) na systematykę podziału stosowanego w państwach członkowskich UE²²⁵, tj. sytuując ten polski system w modelu kariery lub w modelu stanowisk, słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, że ma on charakter mieszany²²⁶, jednak z dominującym wpływem elementów właściwych modelowi kariery. Tymi elementami właściwymi dla modelu kariery w dzisiejszej pragmatyce są: generalne założenie, że urzędnik „zatrudniany”²²⁷ jest do korpusu służby cywilnej, a nie na konkretne stanowisko, jego podstawą prawną zatrudnienia jest akt mianowania mający – jak to zostało już wyżej powiedziane – elementy publicznoprawne, wciąż istnieje silna stabilizacja i ochrona tego stosunku pracy z jednoczesną możliwością jego elastycznego przenoszenia, środowisko pracy urzędnika ma charakter hierarchiczny, w którym ma zagwarantowaną prawnie ścieżkę kariery. Z modelu stanowisk natomiast wskazać trzeba te elementy, które dotyczą dzisiejszej doktrynalnej kwalifikacji aktu mianowania jako czynności z zakresu prawa pracy i wynikających z tego faktu, przywołanych konsekwencji systemowych (np. art. 9 ustawy odwołujący do stosowania przepisów prawa pracy i ustanawiający kognicję sądów pracy).

Trzecią konstrukcją nośną modelu służby cywilnej, obok koncepcji aktu mianowania i urzędnika służby cywilnej, jest obecna, normatywna koncepcja postępowania kwalifikacyjnego. Charakter prawny dzisiejszego postępowania kwalifikacyjnego zdeterminowany jest statusem prawnym podmiotu, który je przeprowadza, przedmiotem tego postępowania oraz pozycją prawną osób biorących w nim udział. W zależności od tych trzech przesłanek możliwe jest odniesienie tego postępowania w stosunku do klasycznego, regulowanego administracyjnym prawem procesowym właściwego organom administracji publicznej, postępowania administracyjnego²²⁸. Albowiem, skoro ostatecznym efektem (czy celem) tego postępowania jest dokonanie czynności mianowania przez centralny

²²⁴ Cała siedmiopunktowa charakterystyka została powtórzona za: J. Stelina, *Specyfika urzędniczych stosunków pracy...*, s. 76.

²²⁵ D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych...*, s. 27–28.

²²⁶ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 70–72.

²²⁷ Tutaj jest to zwrot umowny, w związku z faktem, że w aktualnym systemie polskim mianowanie ma funkcję „przekształcenia” już wcześniej istniejącego stosunku pracy.

²²⁸ R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 17.

organ administracji rządowej właściwy w sprawach służby cywilnej (tj. Szefa Służby Cywilnej²²⁹), a w teorii państwa i prawa „akt mianowania” stanowi klasyczny rodzaj aktu administracyjnego²³⁰, to logicznym założeniem (implikacją) tego powinno być, że akt ten zostaje wydany przez właściwe organy administracji publicznej, na podstawie konkretnego przepisu materialnego i we właściwej procedurze administracyjnej regulowanej Kodeksem postępowania administracyjnego.

Natomiast dziś prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie zostało ustawowo powierzone Krajowej Szkole Administracji Publicznej²³¹. W celu przeprowadzenia tego postępowania ustawodawca wymaga powołania zespołu sprawdzającego, który przeprowadza sprawdzian wiedzy i umiejętności „niezbędnych do wypełniania zadań służby cywilnej”. Zsumowane wyniki sprawdzianu podlegają uszeregowaniu w porządku malejącym i są publikowane w biuletynie KPRM. Nadzór nad zgodnym z prawem przebiegiem tego postępowania został przyznany Szefowi Służby Cywilnej, który to organ – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – „nakazuje usunięcie naruszenia prawa”. Natomiast Prezes Rady Ministrów otrzymał ustawową delegację do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy sposób przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego, w tym jego zakres tematyczny²³².

Powtórzyć znów trzeba, że zgodnie z art. 1 Ustawy z 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego²³³ podmiot ten „jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną”. Oznacza to, że podmiot ten nie spełnia kryterium podmiotowego wskazanego w art. 1 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie wskazano „organy administracji publicznej” jako zdolne do prowadzenia postępowań administracyjnych. Jednak jednoznaczne, ustawowe przyznanie KSAP zadań w zakresie tego postępowania kwalifikacyjnego, każe przyjąć założenie że w tym zakresie będzie się ona wpisywała w dyspozycje art. 1 ust. 2 KPA, gdzie mowa o postępowaniach administracyjnych prowadzonych „przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa [...] do załatwiania [określonych] spraw”. W świetle doktryny w pojęciu tym mieszczą się nie tylko podmioty publicznoprawne, w tym właśnie państwowe osoby

²²⁹ Art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

²³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 382.

²³¹ Art. 43 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

²³² Delegacja ta została zrealizowana mocą Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej; Dz.U. 2021 poz. 141.

²³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego; Dz.U. 2023 poz. 1952.

prawne, ale nawet osoby prywatne²³⁴. W aspekcie podmiotowym jest zatem hipotetycznie dopuszczalne prowadzenie przez KSAP postępowania administracyjnego na podstawie art. 1 ust. 2 KPA.

W aspekcie przedmiotowym kluczowym zagadnieniem jest po pierwsze, czy postępowanie to jest w przedmiocie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej; po drugie – czy to rozstrzygnięcie dokonuje się w drodze decyzji administracyjnej; po trzecie zaś – czy jest adresowane do podmiotów zewnętrznych, tj. znajdujących się poza administracją publiczną. Na wszystkie te trzy pytania – w obecnym stanie prawnym – odpowiedź jest negatywna. Postępowanie kwalifikacyjne ma charakter wewnętrzny²³⁵, gdyż jest adresowane wyłącznie do pracowników służby cywilnej. Jego celem jest ocena przydatności kandydata do służby cywilnej, „co nie jest bezpośrednim orzeczeniem o interesie prawnym tego pracownika i nie daje mu skutecznego prawnie roszczenia o mianowanie”²³⁶. Dlatego wskazane w ustawie „prowadzenie postępowania” przez KSAP kwalifikuje się dziś w nauce nie jako postępowanie administracyjne lecz jako obowiązek „podejmowania określonych czynności (działań) organizacyjnych”²³⁷.

Powyższa kwalifikacja ma dalekie skutki. Pozbawienie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej statusu postępowania administracyjnego oznacza brak kontroli sądowoadministracyjnej nad tym procesem. Doskonałym tego przykładem jest sprawa, która zakończyła się wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 2012 roku²³⁸. Jej kontekst faktyczny stanowiło żądanie pracownika służby cywilnej biorącego udział w postępowaniu kwalifikacyjnym o ponowną weryfikację wyników tego postępowania. W związku z otrzymanym negatywnym wynikiem pracownik ten zwrócił się do KSAP. W odpowiedzi został poinformowany, że „prace osób, które uzyskały wynik minimalnie mniejszy od wymaganego, zostały ponownie zweryfikowane”, ale ponadto – co ważniejsze – że obowiązujące przepisy nie przewidują postępowania odwoławczego. Szef Służby Cywilnej stanął natomiast na stanowisku, że ustalenie wyników postępowania kwalifikacyjnego należy do wyłącznych kompetencji Szkoły²³⁹.

Wynik przeprowadzonego postępowania, tak jak i odmowa mianowania nie może być zatem przedmiotem skargi do sądu administracyjnego²⁴⁰. Choć Szef Służby Cywilnej

²³⁴ B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 128.

²³⁵ K. Rączka, *Komentarz do art. 43* [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 215.

²³⁶ Tamże, s. 216.

²³⁷ Tamże.

²³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12; Lex: Nr 1276027.

²³⁹ Zob. więcej: W. Drobny, *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych...*, s. 631 i n.

²⁴⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2011 r., VII SA/Wa 2264/10; Lex: Nr 1093892.

został ustawowo zobowiązany do sprawowania nadzoru nad zgodnym z przepisami prawa przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego, a także – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – do nakazania usunięcia naruszenia prawa, to jednak brak jest w tym zakresie procesowych, realnych instrumentów. Dopuszczalne jest złożenie skargi na bezczynność Szefa Służby Cywilnej, ale tylko w takich okolicznościach, gdy uczestnik postępowania uzyskałby miejsce w postępowaniu uprawniającym do otrzymania nominacji, a Szef Służby Cywilnej mimo tego nie wykonałby czynności/obowiązku mianowania²⁴¹. W perspektywie zaś zarówno utrwalonego orzecznictwa powszechnego, jak i Sądu Najwyższego „postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie nie jest roszczeniem ze stosunku pracy”²⁴².

Reasumując, w dzisiejszym stanie prawnym „postępowanie kwalifikacyjne” w służbie cywilnej stanowi narzędzie przekształcenia statusu pracowniczego pracownika służby cywilnej w status urzędnika tej formacji. W ujęciu ustrojowo-teoretycznym jest ono ściśle powiązane z koncepcją „aktu mianowania”, będącego elementem prawa służby cywilnej przynależnego dziś do prawa stosunków służbowych *sensu largo*. Natomiast zgodnie z przeprowadzonymi już rozważaniami, w modelowym, pierwotnym ujęciu tego zagadnienia (tj. bez zaburzającego jego istoty wpływu innych gałęzi prawa, w szczególności prawa pracy), jego naturalnym miejscem w systemie prawa było prawo administracyjne (w poziomym podziale międzygałęziowym) oraz prawo publiczne (w pionowym podziale dychotomicznym). Ze wskazanego umiejscowienia wynikają kluczowe, zagubione przez dzisiejszego prawodawcę, skutki dla określenia prawidłowych treści przepisów kształtujących m.in. instytucje aktu mianowania, statusu urzędnika służby cywilnej oraz – wtórnie – postępowania kwalifikacyjnego. Skutki te wyrażają się koniecznością istnienia przepisów, które realizują zasadę nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym, w praktyce owocujące tym co w nauce zostało trafnie nazwane „myśleniem administracyjnym”²⁴³. Trafnie to ujmuję J. Zimmermann, stwierdzając, że „tu nie chodzi tylko o zagadnienia etyczne [...] tu chodzi o odczucie bycia urzędnikiem administracyjnym, o poczucie własnej odpowiedzialności za swoje czynności, o pewną psychologię urzędniczą”²⁴⁴.

Powyższe twierdzenie, w zakresie instytucji „aktu mianowania” oznacza konieczność nadania jej charakteru klasycznego aktu administracyjnego, według wzoru występującego w formacjach przynależnych do prawa stosunków służbowych *sensu stricto*. W zakresie instytucji „urzędnika służby cywilnej” będzie się to wyrażało w jego prawach i obowiązkach,

²⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12; Lex: Nr 1276027.

²⁴² Uchwała SN (7) z 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06; Lex: Nr 182940.

²⁴³ W. Jakimowicz, *O myśleniu administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 146.

²⁴⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 146.

a także konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeniach jego praw politycznych, zawodowych i związkowych²⁴⁵. Tutaj także powinny się znaleźć przepisy umożliwiające budowę służby cywilnej w typie „korpusu”²⁴⁶, tj. rozumianej jako formacja zhierarchizowana, objęta specyficznym etosem służby publicznej. Z uwagi na konieczność normatywnego zapewnienia adekwatnych rekompensat wspomnianych ograniczeń zasadne wydaje się ustrukturyzowanie tego korpusu poprzez formalne powiązanie posiadanego stopnia służbowego z katalogiem możliwych do objęcia stanowisk służbowych (w tym objęcie specjalnym reżimem tych członków korpusu służby cywilnej, którzy na stanowisku służbowym realizują szczególnie ważne czy wpływające na ich bezpieczeństwo osobiste zadania państwa). Na tym tle instytucja „postępowania kwalifikacyjnego” powinna zatem być adekwatnie długotrwałym procesem kształtującym świadomość osób przechodzących transformację ze statusu pracowniczego (tj. obywatelskiej perspektywy interesu indywidualnego) w status *de facto* publicznoprawnego funkcjonariusza (tj. w perspektywę interesu publicznego). W oparciu o istniejące wzory i narzędzia stosowane w innych formacjach służbowych *sensu stricto* celem tego postępowania powinno być zweryfikowanie predyspozycji psychologicznych do funkcjonowania w formacjach zhierarchizowanych, a następnie pogłębienie tych kompetencji oraz nabycie szerokiej wiedzy z zakresu idei służby publicznej, jej wagi, miejsca i nadrzędnej roli w ustroju państwa.

Natomiast w ujęciu ściśle teoretycznoprawnym, jak to zostało już wyżej wywiedzione, z takiej „przynależności” tych trzech instytucji do prawa administracyjnego wynikać powinien katalog, sklasyfikowanych w doktrynie, elementów, które powinny występować w prawie służby cywilnej. Sygnalizując jedynie, zgodnie z uznaną systematyką²⁴⁷ można stwierdzić, że elementy te tworzą: po pierwsze, „cechy prawa administracyjnego” (m.in. prawo administracyjne jako prawo publiczne, zasada aktualności, dwa sposoby ustalania treści zachowań, problem niesporności); po drugie, „zasady ogólne prawa administracyjnego” (tj. wynikające z demokratycznego państwa prawa; zasady odnoszące się do organów administracji publicznej, zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego); po trzecie, „aksjologia prawa administracyjnego” (podstawowe problemy wartości w prawie administracyjnym: dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość, prawda, racjonalność, pewność, jasność i jawność, szybkość i ekonomiczność, wartości chronione przez prawo administracyjne)²⁴⁸.

Analiza obowiązującej pragmatyki korpusu służby cywilnej pozwala sformułować jednoznaczną ocenę, że elementy modelowe nie zostały zachowane przez prawodawcę ani

²⁴⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2011 r., I OSK 1382/11; Lex: Nr 1149164.

²⁴⁶ Zob. rozważania nt. konstytucyjnych wytycznych korpusowego charakteru służby cywilnej: podrozdział Nr 5.4.9, *Integralność prawa stosunku służbowego – postulat de lege ferenda*, s. 419.

²⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 59 i n.

²⁴⁸ J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

w zakresie trzech, wybranych instytucji nośnych statusu służby cywilnej, ani w ogólnym (tj. teoretycznoprawnym) przypisaniu tego prawa do odpowiedniej gałęzi prawa. Oceniam ten stan prawny jako krytycznie negatywny. Jak to zostało wywiedzione w poprzednich rozdziałach, jest on efektem kolejnych stadiów przekształceń prawa stosunku służbowego w okresach prawodawstwa międzywojennego, powojennego i potransformacyjnego. Obok czynników teoretycznoprawnych (też filozoficznych) ten ostatni etap zmian odznaczył się szczególnym dyletantstwem prawodawcy w obszarze prawa stosunków służbowych *sensu largo* i instrumentalizacją tej części prawa przez uleganie interesom elit władzy i samych adresatów tych przepisów²⁴⁹. Zaistniała sytuację nauka określa jako „kryzys tożsamości polskiego prawa urzędniczego”²⁵⁰. Jego oczywistym przejawem jest wielokrotnie już przywoływana, nagminna praktyka wprowadzania do relacji państwo–urzędnik instytucji obcych prawu urzędniczemu (jako prawu administracyjnemu, publicznemu), a zapożyczonych z prawa pracy (prawa prywatnego). W efekcie tych zapożyczeń wtórnie wprowadzono destrukcyjne dla reżimu służbowego zasady prawa właściwe dla instytucji prywatnych czy komercyjnych. Z treści obowiązujących przepisów zatem nie wyłania się logiczny model instytucji prawa służby cywilnej, który można byłoby przypisać w sferze teorii do istniejących, czystych koncepcji jurysprudencji.

4.3.1.2. PRACOWNICY URZĘDÓW PAŃSTWOWYCH

Na tle kształtowania się prawa służby cywilnej w prawodawstwie potransformacyjnym odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁵¹. Z jednej strony ten akt prawny okazał się półkrokiem ustawodawcy w kierunku powrotu do rozwiązań publicznoprawnych w obszarze prawa urzędniczego, z drugiej natomiast okazał się dojmującym przykładem bezsilności tegoż ustawodawcy w obliczu oczekiwań sfer politycznych i urzędniczych, czyli bezpośrednich interesariuszy tych przepisów. W perspektywie państwa oczywiste było zbudowanie jednego korpusu służby cywilnej, o jednolitych zasadach, hierarchicznej organizacji, z jasną i konsekwentną wizją stosunku prawnego łączącego urzędnika z państwem. Tymczasem ani adresaci norm Ustawy o pracownikach urzędów państwowych, czyli ogromna rzesza

²⁴⁹ Zob. J. Lemańska, *Elementy przeszkadzające w wewnętrznym integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 140; A. Puczek, *Elementy przeszkadzające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretycznoprawna)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 132.

²⁵⁰ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 1–4.

²⁵¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. Nr 31, poz. 214.

kadr administracji państwowej²⁵², ani tym bardziej decydenci polityczni chętnie stosujący przeciw postanowienia tej ustawy (tj. w tych przypadkach, w których kolejne ustawy o służbie cywilnej stawiały niewygodne praktyczne warunki i wymagania) nie byli zainteresowani uchYLENIEM tych przepisów. Na tym tle doszło więc do jawnej kapitulacji interesu państwa wobec interesów tych środowisk. Zmarnowano historyczną szansę na kompleksowe uporządkowanie problematyki statusu prawnego kadr administracji publicznej, pozostawiono w obrocie prawnym coraz bardziej kadłubowy akt prawny, nieprzystający też do warunków pokonstytucyjnych (art. 153 Konstytucji przecież stwierdza *ad verbum*, że „w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”²⁵³).

Kolejne ingerencje w ustawę o pracownikach urzędów państwowych następowały w związku ze zmianami w obszarze prawa kadr administracji samorządowej i służby cywilnej. Do momentu wejścia w życie Ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁵⁴ omawiana ustawa rzeczywiście stanowiła podstawę dla wszystkich kategorii pracowników administracji publicznej. Jednak już w 1994 r. ustawodawca dokonał radykalnej ingerencji w jej treść, usuwając z niej *de facto* konstrukcyjny element nośny statusu prawnego „pracownika urzędów państwowych”, który jednocześnie stanowił silne choć deklaracyjne nawiązanie do publicznoprawnego charakteru tego statusu, a mianowicie uniemożliwił nawiązywanie stosunku pracy na podstawie mianowania²⁵⁵. Nowelizacja ta stała w sprzeczności z dominującym w pierwszych latach potransformacyjnych kierunkiem prac nad publicznoprawną służbą cywilną, która została normatywnie wyrażona w Ustawie o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 roku. Usunięcie mianowania spowodowało przecież, że w tej części prawa kadr administracji pozostała wyłącznie umowa o pracę jako możliwa podstawa zatrudnienia. Natomiast stosunki pracy na podstawie mianowania, które zostały nawiązane przed wejściem w życie tej nowelizacji pozostały w mocy i mogły być zmieniane i rozwiązane na zasadach określonych w przepisach zmieniających. Nowelizację tę, co trzeba tu przypomnieć, motywowano przede wszystkim koniecznością „uporządkowania przedpola”, właśnie w związku z przygotowywaniem projektu ustawy o służbie cywilnej, co słusznie zostało zinterpretowane jako rzeczywista chęć „pozbycia się osób związanych z poprzednim systemem”²⁵⁶.

²⁵² Zob. przywołaną już sprawę Wyroku TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/6/54; Lex: Nr 80197.

²⁵³ Zakres służby cywilnej w administracji rządowej dookreślił TK w Wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex: Nr 37318.

²⁵⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r.; Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.

²⁵⁵ Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 1994 Nr 136, poz. 704.

²⁵⁶ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 77.

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych, która w okresie potransformacyjnym wydawała się już aktem prawnym skazanym na uchylenie, paradoksalnie okazała się trwalsza niż cztery kolejne ustawy o służbie cywilnej. Każda z trzech pierwszych pragmatyk służby cywilnej odnosiła się do stosunków pracy „urzędników państwowych”, przedłużając okres przejściowy obowiązywania tych przepisów, które dotyczyły pozostawania w mocy stosunków pracy z mianowania. Ostatnie tego typu odniesienie znalazło się w art. 110 Ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, w którym wskazano, że stosunki takie pozostają w mocy nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2007 r., a 1 stycznia 2008 r. przekształcają się w stosunki pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony²⁵⁷. Sytuacja prawna osób pozostających w takim stanie prawnym była przedmiotem omówionego już wyroku TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02²⁵⁸. Niemniej jednak art. 1 tej ustawy, w tekście jednolitym z 2023 r., nadal „określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych”²⁵⁹. Nadal problematyczny pozostaje też, utrzymany w jej treści sprzed wejścia w życie pragmatyk służby cywilnej, zakres podmiotowy. Obok kancelarii naczelnich organów państwa, trybunałów, biur czy innych centralnych organów państwa podległych Sejmowi, ustawa ta ma zastosowanie do urzędów administracji rządowej, czyli do części administracji publicznej, gdzie konstytucyjne dyrektywy wprost wymagają funkcjonowania korpusu służby cywilnej.

Istnienie dziś w systemie prawnym tej ustawy jest bezzasadne z punktu widzenia koherentności tegoż systemu. Potęguje ona niespójność w zakresie statusu prawnego poszczególnych formacji służbowych, deformuje prawo urzędnicze, a przede wszystkim, nie realizując koncepcji jednolitej pragmatyki wszystkich kadr administracji publicznej, atomizuje *ad libitum* źródła tego prawa, czego doskonałą ilustracją jest wyodrębnienie się pragmatyki służby zagranicznej²⁶⁰. Nie poprawia tej oceny sporadyczne orzecznictwo, które nawet przyjmowało podwójną kwalifikację prawną wskazującą paradoksalnie, że pracownik zatrudniony na podstawie mianowania według Ustawy o pracownikach urzędów państwowych może być równocześnie członkiem korpusu służby cywilnej²⁶¹.

²⁵⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2006 Nr 170, poz. 1218.

²⁵⁸ Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/6/54; Lex: Nr 80197.

²⁵⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 2023 poz. 1917 t.j.

²⁶⁰ Art. 47 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych został zmieniony przez art. 45 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; Dz.U. Nr 128, poz. 1403.

²⁶¹ Postanowienie SN z dnia 2 lipca 2002 r., I PKN 250/01; Lex: Nr 10044.

4.3.1.3. SŁUŻBA ZAGRANICZNA

Wspomniana atomizacja źródeł prawa stosunku służbowego *sensu largo* (w części obejmującej prawo urzędnicze) została wyżej zilustrowana wyodrębnieniem problematyki służby zagranicznej do osobnej od pragmatyki służby cywilnej ustawy²⁶². W ustawodawstwie potransformacyjnym przyjęto założenie wyartykułowane w każdej ustawie o służbie cywilnej²⁶³, że „prawa i obowiązki członków korpusu służby zagranicznej oraz zasady organizacji i funkcjonowania tej służby określa odrębna ustawa”. Jedynym wyjątkiem był czas od momentu wejścia w życie Ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. do wejścia w życie Ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej²⁶⁴, gdy do członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w służbie dyplomatyczno-konsularnej stosowało się przepisy Ustawy o służbie cywilnej „ze zmianami i uzupełnieniami wynikającymi z aktów wykonawczych do Ustawy o pracownikach urzędów państwowych”²⁶⁵. Jednak koncepcja rozdzielenia służby cywilnej od służby zagranicznej okazała się koncepcją trwałą i dziś ugruntowaną w ustawodawstwie, a także przyjmowaną bezkrytycznie w piśmiennictwie²⁶⁶. Nad tym rozgałęzieniem nie można jednak przejść bezrefleksyjnie, bo nie ma przekonujących argumentów teoretycznoprawnych, aksjologicznych i systemowych, które owo rozbicie prawa służby cywilnej by uzasadniało. Przeciż z perspektywy kluczowego w tych rozważaniach charakteru prawnego relacji urzędnika z państwem (tj. członka korpusu służby cywilnej i korpusu służby zagranicznej z wyłączeniem z tego grona ambasadora, z uwagi na jego konstytucyjne umocowanie²⁶⁷) relacja ta jest jednolicie tożsama, oparta na nadrzędnym założeniu „wierności Rzeczypospolitej Polskiej i sumiennego wykonywania obowiązków służbowych”. Wtórnymi, normatywnymi gwarancjami realizacji tych zadań są nie tylko publicznoprawne modele statusu prawnego osób wykonujących te zadania, lecz także postanowienia ustrojowe określające katalog instytucji objętych korpusem służby cywilnej²⁶⁸.

Obowiązująca koncepcja składu służby zagranicznej, w świetle art. 3 Ustawy z 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej²⁶⁹, przesądza, że w tym składzie są członkowie korpusu

²⁶² Również od Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

²⁶³ Art. 84 Ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., art. 2 ust. 4 Ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., art. 2 ust. 4 Ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. i art. 2 ust. 4 Ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.

²⁶⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; Dz.U. 2001 Nr 128, poz. 1403.

²⁶⁵ Art. 140 Ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.

²⁶⁶ J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby...*, s. 101.

²⁶⁷ W świetle art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, *ambasador* mianowany jest w trybie określonym w Konstytucji, jako pełnomocny przedstawiciel RP w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej (zob. art. 133 ust. 1 pkt 2 Konstytucji).

²⁶⁸ Zob. Wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999/4, poz. 73; Lex: Nr 37318; zob. też: J. Szmít, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024, s. 99 i n.

²⁶⁹ Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej; Dz.U. 2024 poz. 1691 t.j.

służby cywilnej zatrudnieni w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (mianowani dyplomaci zawodowi stanowiący personel dyplomatyczno-konsularny), a także pełnomocni przedstawiciele RP mianowani przez Prezydenta, pracownicy zagraniczni zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego, pracownicy krajowi zatrudnieni na podstawie powołania w celu wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej jako członkowie personelu pomocniczego lub personelu obsługi. Poza składem służby zagranicznej znalazły się niebędące członkami korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w urzędzie obsługującym Ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, osoby zatrudnione w polskiej placówce zagranicznej na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego, osoby zatrudnione na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy (w tym osoby zatrudnione na czas wykonywania funkcji w tej placówce przez członka rodziny), a także konsulowie honorowi i osoby wyznaczone przez innych niż Minister Spraw Zagranicznych ministrów lub kierowników jednostek sektora finansów publicznych, które wykonują zadania w placówkach zagranicznych na rzecz tych ministrów lub tych kierowników.

Ustawa o służbie zagranicznej wskazuje *expressis verbis*, że „stosunek służbowy” dyplomaty zawodowego nawiązuje się na podstawie „mianowania” przez Szefa Służby Zagranicznej²⁷⁰, „stosunek służbowy” pracownika zagranicznego nawiązuje się na podstawie „powołania” przez dyrektora generalnego służby zagranicznej²⁷¹, analogicznie jak „stosunek służbowy” pracownika krajowego, który nawiązuje się też na podstawie „powołania”²⁷². Natomiast w przypadku członka korpusu służby cywilnej, który nie jest dyplomatą zawodowym, a który został powołany w celu wykonywania obowiązków członka personelu dyplomatyczno-konsularnego w polskiej placówce zagranicznej, dyrektor generalny urzędu udziela urlopu bezpłatnego na czas tego powołania (tj. w urzędzie w którym pełnił on obowiązki). Wszystkie te podstawy „zatrudnienia” są bliźniacze z podstawami występującymi w służbie cywilnej, co implikuje tożsame problemy kwalifikacji tych aktów prawnych w teoretycznych podziałach systemu prawa. W ustawie o służbie zagranicznej ustawodawca jednak eskalował problem sprzeczności formalnej użytych terminów z faktycznym znaczeniem tych pojęć, czego dobitną ilustracją jest konsekwentne stosowanie zwrotu „stosunek służbowy” w ciągłym połączeniu z odwołaniem do Kodeksu pracy.

Bliższa analiza konstrukcji przywołanych podstaw zatrudnienia uzasadnia hipotezę o jednolitej, nadrzędnej tożsamości obu tych statusów służbowych. Służba zagraniczna

²⁷⁰ Art. 15 Ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej.

²⁷¹ Art. 19 Ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej.

²⁷² Art. 21 Ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej.

jest częścią korpusu służby cywilnej²⁷³, a akt prawny, który reguluje jej zakres, określany jest jako pragmatyka służbowa²⁷⁴. Relacja systemowa między ustawą o służbie zagranicznej a ustawą o służbie cywilnej jest relacją ustawy *lex specialis* wobec *lex generalis*. W sprawach nieuregulowanych w pierwszym z tych aktów stosuje się postanowienia aktu drugiego. W przypadku braku odpowiednich regulacji także w ustawie o służbie cywilnej, zgodnie z jej art. 9, stosuje się przepisy Kodeksu pracy.

Rodzi się zatem pytanie, jakie były motywy ustawodawcy do wyodrębnienia tych przepisów z ustawy o służbie cywilnej. W okresie przedtransformacyjnym konstrukcja prawna statusu służby dyplomatyczno-konsularnej regulowała Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁷⁵, którą dookreślały dwa rozporządzenia Rady Ministrów, tj. z 24 marca 1983 r., w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej²⁷⁶ oraz z 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych²⁷⁷. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej²⁷⁸ wskazano zmiany ustrojowe, społeczne i gospodarcze jako przesłanki „potrzeby dostosowania organizacji i funkcjonowania polskiej służby zagranicznej do międzynarodowych norm prawa dyplomatyczno-konsularnego, a także do przyjętych standardów w dziedzinie prawa wewnętrznego”. Projektodawcy twierdzili, że normy konstytucyjne, a przede wszystkim obowiązująca wówczas pragmatyka służby cywilnej z 1998 r., „wymagała przyjęcia odrębnej ustawy”. Twierdzili dalej, że służba zagraniczna – choć naturalnie przynależy do służby cywilnej – to jest jednak jej „szczególną” częścią, co uzasadnia owo „odrębne” unormowanie „odmienności związanych ze specyfiką i charakterem zadań służby zagranicznej”²⁷⁹.

Pełne sprzeczności jest to uzasadnienie. Z jednej strony projektodawcy jednoznacznie stwierdzają przynależność prawa służby zagranicznej do służby cywilnej, z drugiej strony jednak wskazują na enigmatycznie dookreśloną „odmienność związaną ze specyfiką

²⁷³ E. Ura, *Status prawny pracowników służby zagranicznej* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 254.

²⁷⁴ Tamże, s. 247.

²⁷⁵ Zgodnie z art. 47 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

²⁷⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej; Dz.U. 1983 Nr 20, poz. 90.

²⁷⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

²⁷⁸ Druk sejmowy Nr 3185, Komisyjny projekt Ustawy o służbie zagranicznej z dnia 17 lipca 2001 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/3185.htm> (dostęp: 10.01.2026).

²⁷⁹ Druk sejmowy Nr 3185, Uzasadnienie, s. 2; zob. też: E. Ura, *Status prawny pracowników służby zagranicznej...*, s. 253.

i charakterem zadań służby zagranicznej”, z trzeciej – wprowadzają tak silnie tradycyjne instytucje służby cywilnej do nowej pragmatyki²⁸⁰, że pod znakiem zapytania należy postawić faktyczny powód wyodrębnienia tych przepisów. Odnaleźć też można pogląd, że powodem dookreślenia przepisów dotyczących służby zagranicznej w odrębnej ustawie o statusie *lex specialis* wobec ustawy o służbie cywilnej, była „ukształtowana historycznie specyfika służby zagranicznej, okoliczność, że na jej funkcjonowanie wpływa nie tylko »własne« prawo krajowe, lecz również prawo międzynarodowe, pragmatyka zawodowa (protokół dyplomatyczny), po części prawo państw obcych, gdyż członkowie służby zagranicznej w znacznej mierze pracują poza granicami kraju”²⁸¹.

Nie uważam, aby charakter zadań tej służby faktycznie był odmienny od charakteru zadań służby cywilnej. W jednym i drugim przypadku „charakter” ten jest taki sam, a mianowicie działanie w imieniu i w interesie państwa²⁸² w warunkach administracyjnoprawnej relacji urzędnik–państwo, w której to relacji interes państwa jest nadrzędny. To jest właśnie ta jednolita nadrzędna tożsamość statusów prawnych; rodzaj i katalogi konkretnych zadań są wtórne i drugorzędne. Opowiadam się przeciw procesowi podziału modelu prawa służby cywilnej, nazwanego tu atomizacją tego prawa. W perspektywie już ponad wiekowej istnienia i przekształceń tego prawa stopień właśnie jego rozpadu i zróżnicowania jest radykalny (co najlepiej widać na przykładzie specjalizacji dziś tzw. formacji zmilitaryzowanych, gdzie wręcz każda z tych formacji działa na podstawie odrębnej pragmatyki służbowej). Ta jednoznaczność tożsamościowa prawa służby cywilnej i prawa służby zagranicznej przejawia się zbieżnością charakteru prawnego podstaw tzw. „zatrudnienia” (*de iure* mianowanie i powołanie) w korpusie służby zagranicznej i służby cywilnej. Także mechanizmy szczególnej ochrony stosunku pracy, stopnie służbowe, możliwość oddelegowania, zasady naboru czy odpowiedzialność dyscyplinarna nawiązują wprost do modeli publicznoprawnych. Dlatego uważam, że wyodrębnienie ustawy o służbie zagranicznej (w miejsce jednej ustawy o służbie cywilnej dookreślonej w zakresie praktycznej specyfiki służby zagranicznej w ustawie o funkcjonowaniu konsułów Rzeczypospolitej Polskiej²⁸³), było błędem.

²⁸⁰ Np. wynikający z art. 22 Ustawy o służbie zagranicznej tryb wyznaczania i odwoływania ze stanowisk w służbie zagranicznej, będący *de facto* trybem *stricte* administracyjnoprawnym.

²⁸¹ J. Barcz, *Komentarz do ustawy z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, Nr 4, s. 193.

²⁸² Zob. M. Lutostański, *Służba zagraniczna – jej rola i miejsce w architekturze ochrony bezpieczeństwa państwa*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2015, t. XVI, Nr 6, s. 199: „Służenie narodowi i państwu poprzez pełne zaangażowanie w reprezentowaniu interesów tych podmiotów na arenie międzynarodowej”.

²⁸³ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 o funkcjonowaniu konsułów Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1984 Nr 9, poz. 34.

4.3.1.4. PRACOWNICY SAMORZĄDOWI

4.3.1.4.1. PRACOWNICY JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Trzecim komponentem tzw. prawa urzędniczego w prawie potransformacyjnym jest uregulowane oddzielną ustawą prawo pracowników samorządowych. Status prawny tej grupy pracowników w analizowanym okresie regulowany był dwoma, następującymi po sobie aktami prawnymi, tj. Ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²⁸⁴ oraz zastępującą ją ustawą o tym samym tytule z 21 listopada 2008 roku²⁸⁵. Pojawienie się kwestii statusu prawnego pracowników samorządu było pochodną decyzji o odbudowie samorządu terytorialnego, która nastąpiła m.in. mocą Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸⁶. Przed projektodawcami pojawiły się więc dwa podstawowe zagadnienia wymagające rozstrzygnięcia; jaki status nadać tej podgrupie kadr administracji publicznej i jak „technicznie” status ten uregulować. Jak stwierdził Z. Górą, „rozważane były różne warianty, poczynawszy od nadania im charakteru służby publicznej w rozumieniu unormowań przedwojennych i standardów przyjętych w wielu krajach Europy Zachodniej, a skończywszy na ich objęciu powszechnym prawem pracy, co byłoby równoznaczne z nadaniem stosunkom zatrudnienia charakteru zobowiązaniowego”²⁸⁷. Również drugi, tj. „techniczny aspekt” kształtu tych przepisów, został przez przywołanego autora opisany w ten oto sposób, że „rozważano zatem objęcie osób zatrudnionych w samorządzie przepisami Kodeksu pracy, rozciągnięcie na nich Ustawy o pracownikach urzędów państwowych, ale także uchwalenie odrębnej pragmatyki dotyczącej tylko pracowników zatrudnionych w samorządzie terytorialnym”²⁸⁸. Wybrano wariant ostatni, tj. odrębną ustawę, a stosunkom prawnym tej grupy kadr nadano status zobowiązaniowy.

Ustrojowe podstawy samorządu terytorialnego w prawodawstwie potransformacyjnym określiła Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸⁹, gwarantując udział gminy w sprawowaniu władzy publicznej w dualistycznym modelu administracji lokalnej. Gmina została zatem konstytucyjnie wyposażona w osobowość

²⁸⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2008 Nr 223, poz. 1458.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym; Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

²⁸⁷ Z. Górą, *Status prawny pracowników samorządowych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Górą (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 289.

²⁸⁸ Tamże.

²⁸⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 94.

prawną, zdolność wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu oraz ochronę sądową samodzielności. Z powyższego wynikało główne założenie, że „władza centralna przez normy prawne decyduje o zakresie merytorycznym administracji publicznej, zaś rolą gmin jest jedynie twórczo i na miarę swych możliwości administrację tę wykonywać w terenie”²⁹⁰. Kolejna ustawa konstytucyjna utrzymała założenie, że samorząd terytorialny stanowi podstawową funkcję organizacji lokalnego życia publicznego, jego jednostki posiadają osobowość prawną, zarządzają mieniem komunalnym oraz wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców²⁹¹. Natomiast obecna Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nadała rangę „naczelnej zasady ustrojowej” zasadzie samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej²⁹². Wynika z tego doniosły skutek, bo w zasadach tych „znajdują zakotwiczenie inne normy konstytucyjne; określają one cechy danej konstytucji; wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne”²⁹³.

Na tym tle została sformułowana współczesna koncepcja samorządu terytorialnego rozumianego jako „wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), w której członkostwo powstaje z mocy prawnej, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach. [...] Administrację samorządową wykonują organy samorządu terytorialnego, ale ich mocodawcą i źródłem jest wspólnota mieszkańców samorządu terytorialnego”²⁹⁴. Konstytucyjne przypisanie realizacji istotnej części zadań publicznych „gwarantuje samorządowi miejsce w systemie władzy wykonawczej, a zarazem zobowiązuje ustawodawcę do takiego podziału zadań w sferze administracji publicznej, który przyzna samorządowi ich istotną część”²⁹⁵. Jak zauważa J. Korczak, pojęcie „istotna część zadań publicznych” oznacza „konstrukcję domniemania kompetencyjnego samorządu w zakresie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”²⁹⁶. *Expressis verbis* potwierdzają tę tezę postanowienia konstytucyjne²⁹⁷.

²⁹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 56.

²⁹¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

²⁹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

²⁹³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

²⁹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 272.

²⁹⁵ J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 199.

²⁹⁶ Tamże.

²⁹⁷ Art. 163 i art. 166 ust. 1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

Czy w związku z takim zarysowanym kontekstem ustrojowoprawnym samorządu terytorialnego jest możliwe odkodowanie normatywnych wytycznych czy choćby domniemyanych poszlak oczekiwanego charakteru relacji prawnej urzędnika do tego samorządu terytorialnego? Jeżeli przyjmie się założenie, że z wykonywaniem zadań publicznych związany jest akt władzy publicznej udzielenia „urzędnikowi” inwestytury, a także uwzględni się konstrukcyjny element koncepcji samorządu, którym jest założenie, że samorząd terytorialny jest formą decentralizacji administracji publicznej²⁹⁸ oraz częścią dwutorowego aparatu administracji państwowej²⁹⁹, a wyłącznym źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest prawo stanowione przez państwo³⁰⁰, to trudno pominąć czy zakwestionować zbieżną tożsamość tej relacji do modelowo publicznoprawnej relacji funkcjonariusz–państwo. Korpus ten, mimo że *de facto* ulokowany w strukturach samorządu ma, poza zadaniami komunalnymi, też funkcje ogólnopaństwowe. Relacja „funkcjonariusza” samorządowego do związku publicznoprawnego, jakim jest wspólnota samorządowa, szczególnie od czasu nadania problematyce samorządu terytorialnego znaczenia „naczelnej zasady ustrojowej”, musi realizować inne nadrzędne wartości konstytucyjne, w tym wyrażoną w art. 1 zasadę: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

Nieakceptowalna byłaby taka interpretacja miejsca tych urzędników w systemie państwa i prawa, według której byłiby oni wykonawcami interesów tylko wspólnoty samorządowej, w której są „zatrudnieni”. Tym bardziej, że nie budzi wątpliwości założenie, iż „grupa ludzi, która stanowi tę wspólnotę, nie ma wyłącznie wspólnych interesów, ale przeciwnie – w ramach każdej wspólnoty samorządowej mogą się ścierać bardzo różne interesy. Te partykularne interesy bywają często sprzeczne z interesem ogółu, czyli właśnie wspólnoty”³⁰¹. Wobec tego jedynym skutecznym gwarantem usytuowania tego korpusu urzędniczego właśnie ponad partykularnymi interesami wspólnoty wraz z normatywnym zagwarantowaniem realizacji wartości ogólnopaństwowych jest związanie relacją publicznoprawną (a nie zobowiązaniową) z daną korporacją samorządową. Akt mianowania, a nie umowa o pracę, jest adekwatnym normatywnym instrumentem dokonania takiego związania. Jego klasyczna (tj. modelowa) przynależność do prawa administracyjnego, publicznego implikuje przełożenie zasad, cech i aksjologii tej gałęzi prawa na status prawny takiego „funkcjonariusza”, który znaleźć powinien odzwierciedlenie w pragmatyce służbowej.

²⁹⁸ Tzn. *administracją publiczną* wykonywaną przez podmioty inne niż centralna władza państwowa, na zasadach względnej (określonej w przepisach prawa) niezależności; zob. B. Zawadzka, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 212; zob. też: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

²⁹⁹ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 220.

³⁰⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 59.

³⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 273.

Tezie o zarysowanej zbieżności tożsamościowej statusu prawnego „urzędników” samorządowych z urzędnikami czy funkcjonariuszami usytuowanymi w innych strukturach państwa nie przeczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 kwietnia 1999 r. K 3/99³⁰², w którym stwierdzono, że konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej oraz ustanowienie jego podległości Prezesowi RM wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nienależące do administracji rządowej. Niemniej w świetle przywołanego orzeczenia TK ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałoby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby według Trybunału „niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego”. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną³⁰³. Jednak uważam, że orzeczenie to (jak i późniejsza utrwalona linia interpretacyjna) nie przeczy tezie o zbieżności tożsamościowej statusów prawnych urzędników samorządowych ze statusem służby cywilnej pod warunkiem, że mowa jest o sensie teoretyczno-dogmatycznym. Jest to bowiem inny poziom od poziomu, który rozpatrywał TK, a mianowicie od poruszonych w wyroku kwestii formalnego czy funkcjonalnego scalenia tych obu formacji. Tymczasem status jednej i drugiej formacji – w modelowym ujęciu – powinien opierać się na koncepcji stosunku administracyjnoprawnego. Właśnie to jest bez wątpienia kwestią nadrzędną, zaś kwestią drugoplanową jest organizacyjna relacja między tymi formacjami. Teza ta nawiązuje wprost do genezy prawa stosunku służbowego w prawie polskim, czyli okresu międzywojennego, gdy stosunki prawne kadr samorządowych miały bezsprzecznie charakter publicznoprawny³⁰⁴.

Uwarunkowania ustrojowe ustawodawca dookreślił najpierw w przywołanej już Ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, następnie w pakiecie ustaw³⁰⁵, tj. w Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁰⁶, Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁰⁷, Ustawie z 5 czerwca 1998 r. o administracji

³⁰² Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r. K 3/99; Lex: Nr 37318.

³⁰³ Tamże.

³⁰⁴ Z. Góral, *Status prawny pracowników samorządowych...*, s. 287.

³⁰⁵ A. Nelicki, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej* [w:] G. Gorzelak (red.), B. Jałowicki (red.), M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 51 i n.

³⁰⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.

rządowej w województwie³⁰⁸ dopełnionych postanowieniami Ustawy z 24 lipca 1998 r. o trójstopniowym podziale kraju³⁰⁹ oraz Ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa³¹⁰. Ustrój samorządu terytorialnego nie ma hierarchicznej (instancyjnej) struktury, lecz orientowany jest horyzontalnie: jednolity nadzór nad wszystkimi jego szczecblami sprawowany jest przez administrację rządową, a dualizm administracji publicznej (rządowa i samorządowa) występuje co do zasady na szczeblu wojewódzkim³¹¹. Zgodnie z art. 169 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, tj. na poziomie gminy: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta); na poziomie powiatu: rada powiatu i zarząd powiatu; na poziomie województwa: sejmik województwa i zarząd województwa³¹².

Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych w pierwotnej wersji, tj. przed drugim etapem reform ustrojowych samorządu terytorialnego z 1999 r., przesądziła, że pracownikami samorządowymi były osoby zatrudnione w ramach „stosunku pracy” na podstawie wyboru (wójt, burmistrz, prezydent miasta; ich zastępcy, członkowie zarządu gminy, przewodniczący zarządu związku i jego członkowie – jeżeli statut gminy bądź związku tak stanowił oraz członkowie organów sejmiku terytorialnego – jeżeli regulamin tak stanowił), mianowania (osoby zajmujące kierownicze i inne stanowiska określone w statucie gminy bądź związku lub regulaminie sejmiku), powołania (sekretarz gminy i skarbnik gminy lub główny księgowy budżetu) oraz umowy o pracę (pozostali pracownicy)³¹³. Katalog ten został następnie uzupełniony w związku z tym drugim, wspomnianym etapem reformy i wyodrębnieniem dwóch kolejnych jego szczebli, tj. powiatu i samorządu wojewódzkiego. Na podstawie wyboru zatrudniani zatem byli w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu województwa (jeżeli statut województwa tak stanowił), a w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu (jeżeli statut powiatu tak stanowił). Katalog pracowników zatrudnianych na podstawie

³⁰⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie; Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577 zmieniona Ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.

³⁰⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa; Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603.

³¹⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa; Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668.

³¹¹ J. Galster, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji RP* [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 482.

³¹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 77, 112 i 136.

³¹³ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 124.

powołania uzupełnił skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu) i skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa). Umowa o pracę stanowiła podstawę zatrudnienia pozostałych pracowników samorządowych na każdym szczeblu samorządu³¹⁴. Jednocześnie bardzo poważnie zmodyfikowano przepisy regulujące zatrudnienia na podstawie mianowania, w wyniku czego w nowym brzmieniu przyjęto, że forma ta obejmować miała pracowników na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego.

Natomiast „pracodawcami samorządowymi” w świetle tej pragmatyki były urząd marszałkowski i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne; starostwo powiatowe i powiatowe jednostki organizacyjne, urząd gminy, jednostki pomocnicze gminy oraz gminne jednostki i zakłady budżetowe, biura (ich odpowiedniki) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz zakłady budżetowe tworzone przez te związki oraz biura (ich odpowiedniki) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego³¹⁵. Przyjęta koncepcja pracodawcy samorządowego, tak jak ma to miejsce w Kodeksie pracy, nie wiązała statusu „pracodawcy” z posiadaniem osobowości prawnej³¹⁶. Pojawiły się zatem poważne problemy interpretacyjne w zakresie skonkretyzowania tego statusu „pracodawcy” odnośnie do jednostki organizacyjnej, administracyjnej i pomocniczej jednostek samorządu terytorialnego. Sięgając do piśmiennictwa, przywołać można pogląd, że w grupie tych podmiotów niewątpliwie znajdowały się jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i spółki utworzone przez województwo i powiat, jednostki budżetowe i zakłady budżetowe utworzone przez gminę oraz zakłady budżetowe utworzone przez związki jednostek samorządu terytorialnego³¹⁷. Do tego „poza dyskusją jest zaliczenie do pracodawców samorządowych jednostek pomocniczych gminy (sołectwo, dzielnica, osiedle), mimo niepracowniczego statusu przewodniczących tych jednostek”³¹⁸.

O posiadaniu statusu „pracownika samorządowego” decydował wyłącznie fakt zatrudnienia w podmiocie wskazanym w ustawie o pracownikach samorządowych, co oznaczało jednocześnie, że ustawa nie wiązała tego statusu z prawną podstawą zatrudnienia³¹⁹. Nie zmieniało tego faktu zastrzeżenie ustawowe³²⁰, że pragmatyki tej nie stosowało się do

³¹⁴ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1593.

³¹⁵ Art. 1 w związku z art. 4 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³¹⁶ T. Szewc, *Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy*, ST 2002, Nr 9, s. 45.

³¹⁷ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 157.

³¹⁸ Tamże.

³¹⁹ Tamże, s. 158.

³²⁰ Art. 1a w brzmieniu: „Przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników jednostek wymienionych w art. 1, których status prawny określają odrębne przepisy”.

pracowników, których status określała inna ustawa (np. w ówczesnym stanie prawnym status „nauczyciela gimnazjalnego” określała Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela; co nie powodowało utraty przez niego równoczesnego statusu pracownika samorządowego)³²¹.

Pracownicy zatrudniani na podstawie wyboru, mianowania lub powołania składali ślubowanie przed podjęciem pracy. Akt wyboru wywoływał podwójny skutek – powierzał osobie wybranej w trybie i na zasadach określonych w ustawach, statutach i regulaminach jednostki samorządu terytorialnego określoną funkcję, skutkując jednocześnie nawiązaniem stosunku pracy³²². W piśmiennictwie wskazywano na podobieństwo takiego stosunku prawnego z umową o pracę zawartą na czas określony³²³, co uzasadniało stosowanie do tego stosunku pracy postanowień Kodeksu pracy³²⁴. Ten zaistniały w związku z wyborem stosunek pracy ulegał rozwiązaniu wraz z wygaśnięciem mandatu, w okolicznościach wskazanych w ustawach, regulaminach i statutach.

Drugą podstawą nawiązania stosunku pracy w świetle pragmatyki pracowników samorządowych z 1990 r. było powołanie. Mogło ono być zastosowane do wymienionych już stanowisk, które stanowiły ustawowy katalog zamknięty, co wykluczało możliwość jego poszerzenia w statucie gminy³²⁵. Powołanie powodowało nawiązanie zobowiązaniowego stosunku pracy, do którego stosowało się przepisy dotyczące umowy o pracę na czas nieokreślony³²⁶, z wyłączeniem jednak przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązaniu umowy o pracę oraz rozpatrywania sporów ze stosunku pracy (tj. w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywróceniu do pracy). Powołanie jako podstawa prawna bez wątpienia nie było stabilizującą formą zatrudnienia, gdyż pracownik taki mógł być w każdym czasie (tj. niezwłocznie lub w określonym czasie) odwołany przez organ, który go powołał.

Trzecią formą nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym było mianowanie. Co ciekawe, w piśmiennictwie znaleźć można pogląd, że właściwie ustawa ta była pragmatyką tylko pracowników mianowanych³²⁷. W odniesieniu do konstrukcji

³²¹ Warto odnotować, że możliwa też była odwrotna sytuacja, gdy do pracowników spoza kategorii wskazanych w ustawie o pracownikach samorządowych stosowało się postanowienia tej pragmatyki. Nie zmieniało to jednak ich statusu, tzn. nie byli oni „pracownikami samorządowymi” (np. samorządowe kolegia odwoławcze).

³²² W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 162.

³²³ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 1995 r., III Aur 271/95, Pr. Pracy 1996, Nr 5, s. 40; Lex: Nr 23991.

³²⁴ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 158.

³²⁵ Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97, OSNP z 1998 r., Nr 3, poz. 77; Lex: Nr 31220.

³²⁶ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 165.

³²⁷ Z. Góral, *Status prawny pracowników samorządowych...*, s. 290.

mianowania ustawę krytykowano ze względu na jej „kadłubowy” charakter, liczne odniesienia do Ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz za fragmentaryczność regulacji (dot. formalnej konstrukcji aktu mianowania, zasad zmian i zakończenia tego stosunku pracy, kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej)³²⁸. Jednocześnie pragmatyka nie zakreślała ram katalogu stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następowało w trybie mianowania, ograniczając się jedynie do odesłania w tym zakresie do stanowisk wskazanych w statucie gminy lub związku międzygminnego. Niemniej mianowanie to gwarantowało stosunkowo dużą stabilność zatrudnienia i dyspozycyjność pracowniczą. Przede wszystkim stabilność ta wyrażała się ustawowymi ograniczeniami w zakresie rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy (tj. wypowiedzenie takie mogło nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w tej ustawie).

W świetle pragmatyki pracowników samorządowych sam akt mianowania miał formę pisemną i zawierał – obok nazwy pracodawcy i danych osobowych pracownika (tj. imienia i nazwiska) – datę nawiązania stosunku pracy, datę obowiązku podjęcia czynności służbowych, podpis osoby dokonującej mianowania, określenie stanowiska pracy i określenie wysokości oraz składników wynagrodzenia za pracę³²⁹. Podkreślenia wymaga fakt umieszczenia w jego treści „stanowiska pracy”, co wzmacniało funkcję ochronną tego stosunku pracy, utrudniając nieuprawnioną zmianę warunków zatrudnienia pracownika samorządowego. Tym bardziej, że mianowanie następowało na czas nieokreślony lub na czas określony³³⁰.

Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym mogło nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie ujemnej okresowej oceny³³¹, likwidacji lub reorganizacji urzędu, niezawinionej utraty uprawnień do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku czy wreszcie w przypadku nabycia prawa do renty lub emerytury³³². Natomiast rozwiązanie tego stosunku pracy bez wypowiedzenia mogło mieć miejsce w razie prawomocnego skazania na karę pozbawienia praw publicznych albo wykonywania zawodu, prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie, zawinionej utraty uprawnień niezbędnych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku oraz w przypadku utraty obywatelstwa polskiego³³³. Obok przesłanek obligatoryjnego rozwią-

³²⁸ Zob. więcej: W. Drobny [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 15.

³²⁹ Art. 4a Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁰ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 167.

³³¹ Art. 10 ust. 1 pkt 1 z zastrzeżeniem, że przepis ten został uchylony przez art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2006 Nr 169, poz. 1201.

³³² Art. 10 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³³ Art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

zania stosunku pracy ustawa przewidywała też przesłanki do działania fakultatywnego. Pracodawca miał więc taką możliwość (tj. rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia) w przypadku nieobecności w pracy pracownika z powodu choroby trwającej dłużej niż rok oraz usprawiedliwionej nieobecności w pracy z innych przyczyn (po upływie okresów wskazanych w art. 53 Kodeksu pracy)³³⁴. Poza tymi przypadkami rozwiązanie tego stosunku pracy mogło nastąpić w trybie porozumienia stron oraz w drodze wypowiedzenia przez pracownika, z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia³³⁵. Odrębną kwestią było „wygaśnięcie stosunku pracy” z mianowania, które mogło nastąpić we wskazanych w Kodeksie pracy i ustawach szczegółowych przypadkach (np. upływ trzymiesięcznej nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania)³³⁶.

Wspomniana szczególna ochrona stosunku pracy z mianowania w świetle tej ustawy wyrażała się także w następujących, prawnie dopuszczalnych przesłankach jego zmiany. Po pierwsze, mogło ono być następstwem wypowiedzenia warunków pracy, które mogło mieć miejsce wyłącznie z przyczyn uzasadniających wypowiedzenie stosunku pracy z mianowania. Po drugie, w przypadku przeniesienia w razie reorganizacji urzędu na inne stanowisko służbowe odpowiadające kwalifikacjom pracownika, jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez pracownika nie było możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku³³⁷. Po trzecie, w przypadku przeniesienia pracownika (na jego wniosek lub za jego zgodą) do pracy w innym urzędzie w tej samej lub innej miejscowości³³⁸. Po czwarte, w przypadku przeniesienia na niższe stanowisko w razie trwałej utraty zdolności do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika (z czasowym prawem do dotychczasowego wynagrodzenia)³³⁹.

Z drugiej strony, jak już wspomniałem, z mianowaniem jako podstawą zatrudnienia pracownika samorządowego wiązała się zwiększona dyspozycyjność służbowa. Stąd pracownikowi takiemu można było zlecić (na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym) wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania (zgodnej z jego kwalifikacjami)³⁴⁰. Można go też było przenieść na inne stanowisko, odpowiadające jego kwalifikacjom i równorzędne pod względem płacy, jeżeli było to konieczne z uwagi na szczególne

³³⁴ Art. 14 ust. 2 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁵ Art. 13 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁶ Art. 14 ust. 3 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁷ Art. 10 ust. 1a Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z postanowieniami art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁸ Art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³³⁹ Art. 10 ust. 5 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z postanowieniami art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³⁴⁰ Art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z postanowieniami art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

potrzeby urzędu³⁴¹. Ponadto można go było przenieść w uzasadnionych przypadkach (na okres do 6 miesięcy) do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości, do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami³⁴². W tym kontekście trzeba uzupełnić, że pracownik mianowany mógł zostać „zawieszony” w pełnieniu obowiązków. Mogło to mieć miejsce w przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (zawieszenie do 3 miesięcy) oraz w przypadku tymczasowego aresztowania do czasu wygaśnięcia stosunku pracy, o którym już była mowa³⁴³.

Czwartą, ostatnią ustawowo dopuszczalną podstawą nawiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym, była umowa o pracę. Zawierało się ją z tymi pracownikami, w stosunku do których, w świetle ustawy, nie stosowano wyboru, powołania lub mianowania. Do umownego stosunku pracy w jednostce samorządu terytorialnego wprost zastosowanie znajdowały przepisy Kodeksu pracy dotyczące oczywiście umowy o pracę³⁴⁴.

Na tle zarysowanej sytuacji prawnej pracowników samorządowych odmiennością cechowała się sytuacja prawna osób wybranych do organów uchwałodawczych danych jednostek samorządu. Przyjęto tu zasadę, że nie zaliczają się oni do grupy pracowników samorządowych. Orzecznictwo wykazało, że nie ma podstaw prawnych do zatrudniania radnych w celu pełnienia funkcji w organie uchwałodawczym danej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie stosunku pracy i stosunków cywilnych. Dlatego mandat radnego miał być wykonywany wyłącznie nieodpłatnie, tj. niezawodowo³⁴⁵.

Takie zróżnicowanie podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych spowodowało krytykę. Jak twierdzono, ten akt prawny powstał w efekcie ówczesnego zapotrzebowania politycznego³⁴⁶, bez skonkretyzowanego pomysłu jego kształtu³⁴⁷, z jednoczesnym założeniem prowizorycznego i tymczasowego charakteru³⁴⁸. Krytykowano także rażąco brak kompleksowości tego aktu jako pragmatyki służbowej, a także poddawano w wątpliwość zasadność wyodrębnienia tych przepisów w samodzielnym akcie prawnym. Zdaniem T. Górzyńskiej powodem tego ostatniego faktu były „względy społeczno-psychologicz-

³⁴¹ Tamże.

³⁴² Art. 7 ust. 3 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³⁴³ Art. 11 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych w związku z postanowieniami art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych.

³⁴⁴ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 171.

³⁴⁵ Przywołując za W. Kisiel, „po zdobyciu mandatu radny nie nabywał roszczenia o zawarcie z nim z tego tytułu stosunku pracy. W przeciwieństwie do posła RP i senatora RP radny nie miał roszczenia o otrzymanie pełnego ekwiwalentu finansowego tak, by mógł w całości zawodowo wykonywać mandat”; zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 119.

³⁴⁶ E. Ura, *Status prawny pracowników samorządowych*, Warszawa 1992, s. 3.

³⁴⁷ E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 73.

³⁴⁸ T. Górzyńska, *Czy był pomysł nowej ustawy?* Wspólnota 1990, Nr 23, s. 10.

no-polityczne: powstał nowy samorząd terytorialny i jego zadania powinni wykonywać pracownicy z nim związani, identyfikujący się ze środowiskiem samorządowym, zainteresowani problemami wspólnoty³⁴⁹. Te oraz szereg innych zarzutów odnoszących się do praktyki stosowania tych przepisów³⁵⁰ stały się uzasadnieniem rozpoczęcia prac nad Ustawą z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

Niemniej przy ocenie tej pierwszej, potransformacyjnej ustawy o pracownikach samorządowych warto jednak przyjąć perspektywę czysto teoretycznoprawną. Przecież ogromną wartością było, zaprzepaszczone zresztą w pracach nad kolejną pragmatyką, opowiedzenie się prawodawcy za publicznoprawnym charakterem statusu pracownika samorządowego. Nawet uwzględniając, że status ten dotyczył tylko części tych kadr, oraz że był ograniczony do samorządu gminnego, a wykaz stanowisk, na których był stosowany, regulował tylko statut gminy czy związku gminnego (co w praktyce powodowało rażące ograniczenie mianowania), to jednak w debacie o właściwym (tj. zgodnym z koncepcją systemu prawa) modelu statusu prawnego kadr administracji publicznej był to głos ważny i wyraźny.

Zgadzam się z poglądem, że status zawodowych urzędników, czy to w samorządzie czy w administracji rządowej³⁵¹ posiada w sobie zawsze element publicznoprawny, bez względu na sposób nawiązywania ich stosunku pracy³⁵². Nie chodzi tu przecież wyłącznie o normatywne powiązanie katalogu praw i obowiązków ze statusem urzędnika mianowanego, ale o faktyczne i z definicji oczekiwane (tj. zgodne z nadrzędnym interesem publicznym) miejsce, status i rolę takiej osoby mianowanej, która odpowiedzialna jest wobec państwa za wykonanie zadań publicznych. W przypadku pierwszej pragmatyki pracowników samorządowych podzielam też pogląd, że akt mianowania w jej świetle nie był aktem (czynnością) prawa pracy, lecz aktem jednostronnym o charakterze administracyjnym, choć będącym jednocześnie źródłem stosunku pracy³⁵³, którego to charakteru nie zmieniał fakt, że jedną z koniecznych przesłanek skuteczności mianowania była (w świetle art. 11 Kodeksu pracy), zgoda osoby mianowanej³⁵⁴. Wyłącznie ta forma relacji

³⁴⁹ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 83.

³⁵⁰ J. Zieliński, *O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych* [w:] A. Dębicka (red.), M. Dmochowski (red.), B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 141.

³⁵¹ E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 90.

³⁵² Z. Leoński, *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyślu 2006, Nr 2, s. 9; zob. też: J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej...*, s. 140.

³⁵³ W. Perdeus, *Stosunki pracy w jednostkach samorządu...*, s. 171.

³⁵⁴ T. Liszcz, *Stosunek pracy na podstawie mianowania* [w:] R. Borek-Buchajczuk, A. Kosut, J. Ligaj, T. Liszcz, M.R. Łysiak, W. Perdeus, *Zarys prawa pracy*, Lublin 2004, s. 132. Inaczej: J. Stelina: „akt mianowania pracownika

była adekwatna wobec generalnych funkcji pracowników samorządowych, wyrażonych czy to w rocie ich ślubowania („służenie państwu”³⁵⁵), czy w ustawowym katalogu ich zadań („wykonywanie zadań publicznych z uwzględnieniem interesów państwa”³⁵⁶). Stąd w ujęciu teoretycznoprawnym ustawę tę oceniam pozytywnie, tj. jako zgodną z publicznoprawnym wariantem prawa stosunków służbowych *sensu largo*. Krytycznie natomiast oceniam ingerencję prawodawcy w ten model w zakresie wprowadzenia do tej pragmatyki terminu „stanowisko urzędnicze”³⁵⁷. Umożliwiając zajmowanie tego „stanowiska” przez osoby zatrudnione nie tylko na podstawie mianowania, lecz także umowy o pracę, zmierzano wyjątkową, doskonałą okazję nadania publicznoprawnego, konsekwentnego i logicznego charakteru tym właśnie stanowiskom³⁵⁸. Tymczasem odrzucono, postulowane w piśmiennictwie, powiązanie realizowanych na danym stanowisku kompetencji i zadań z rodzajem podstaw zatrudnienia³⁵⁹.

Niemniej Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁶⁰ była jednak aktem wyczekiwany. Wśród pozytywnych opinii na jej temat³⁶¹ formułowano też głosy krytyczne, przede wszystkim zarzucając jej to, że obok niejasności i niekonsekwencji oraz nadmierności i niespójności regulacji³⁶², w podstawowych założeniach nie odbiegała znacząco od poprzedniczki, szczególnie w sposobie określenia jej zakresu podmiotowego, który znów został zdeterminowany ustawowym pojęciem pracownika samorządowego³⁶³.

samorządowego jest oświadczeniem woli w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego z wszelkimi płynącymi stąd konsekwencjami”; zob. J. Stelina, *Charakter prawny aktu mianowania pracownika samorządowego* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 55.

³⁵⁵ „Art. 5 Ślubuję uroczyście, że na zajmowanym stanowisku będę służyć państwu i społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i wykonywać sumiennie powierzone mi zadania”.

³⁵⁶ „Art. 15 ust. 1 Do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli”.

³⁵⁷ J. Korczak, *Pracownicy administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 281.

³⁵⁸ W druku sejmowym Nr 3385 z dnia 25 października 2004 r. projektowane zmiany Ustawy o pracownikach samorządowych dotyczyły dodania przepisów w zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru (art. 3a – 3e). Na tym etapie nie było jeszcze koncepcji użycia pojęcia „stanowisko urzędnicze”. Pojawiło się ono dopiero w trakcie prac legislacyjnych po pierwszym czytaniu projektu, bez udokumentowanego uzasadnienia kształtu wprowadzenia tego pojęcia do ustawy. Pozyskano z: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3385/\\$file/3385.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3385/$file/3385.pdf) (dostęp: 10.01.2026).

³⁵⁹ P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 96.

³⁶⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2008 Nr 223, poz. 1458.

³⁶¹ A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 42.

³⁶² A. Szewc, *Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin*, ST 2010, Nr 11, s. 45 i 53.

³⁶³ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 320.

Podnoszono, że w zasadzie stanowi ona niedoskonałą nowelizację Ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r., która „w efekcie pogrzebała zamiysł unifikacji pragmatyk pracowników służby cywilnej i samorządowej”³⁶⁴. Zamiysł ten wyraził się pośrednio w dostrzegalnej zbieżności treści przepisów tej pragmatyki i Ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., w tej części, w której mowa o celach uchwalenia tych aktów prawnych. Oba te akty wskazywały, że celem tym jest zapewnienie „zawodowego, rzetelnego i bezstronnego” wykonywania zadań publicznych³⁶⁵ czy zadań państwa³⁶⁶, a w przypadku służby cywilnej ustawodawca dodał jeszcze atrybut politycznie neutralnego ich wykonywania. Można więc spotkać pogląd, że w ten sposób ustawodawca nawiązywał do idei zawodowej i bezstronnej służby cywilnej, nie decydując się jednocześnie na zbudowanie w administracji samorządowej korpusu urzędniczego na wzór korpusu służby cywilnej³⁶⁷.

Zbieżność tych dwóch aktów prawnych jest jednak pozorna, a zasadnicza odmiennność zaistniała w formie jednoznacznego odstąpienia prawodawcy od koncepcji publiczno-prawnego statusu prawnego kadr administracji samorządowej. Usunięto bowiem z katalogu podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych mianowanie, które chociaż w szcążkowej formie, to jednak stanowiło zakotwiczenie (i jednoznaczną deklarację) w teorii prawa stosunku służbowego w poprzedniej pragmatyce. Decyzja ta nie była z góry przesądzona, gdyż w pierwszych dwóch projektach legislacyjnych zakładano nie tylko pozostawienie tej podstawy zatrudnienia, ale także rozciągnięcie jej na szczebel samorządu powiatowego i wojewódzkiego, a usunięcie z ustawy wyboru jako podstawy zatrudnienia (przeniesienie do ustaw ustrojowych) i powołania (całkowita rezygnacja)³⁶⁸. Dopiero trzeci projekt pragmatyki przyniósł zmiany w tym zakresie. Stąd rację ma S. Płażek, twierdząc że nowa ustawa „ani nie poddaje tych stosunków ogólnej regulacji Kodeksu pracy (jakkolwiek w sprawach nieuregulowanych nadal do niej odsyła), ani nie podąża w kierunku unifikacji z regulacją dotyczącą służby cywilnej, ani też nie tworzy samodzielnego korpusu pracowników samorządowych”³⁶⁹.

W przyjętym ostatecznie kształcie Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych odzwierciedla się efekt sporu doktrynalnego w zakresie przynależności tych przepisów do danej gałęzi prawa. Podnoszone jeszcze na etapie projektu elementy nawiązujące do publicznoprawnej koncepcji stosunków służbowych ujawniały się w analogiach do ustawy o służbie cywilnej, które wyrażały się np. w pierwotnym (choć wykreślonym

³⁶⁴ T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, ST 2009, Nr 1–2, s. 49 i 61.

³⁶⁵ Art. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz.U. 2024 poz. 1135 t.j.

³⁶⁶ Art. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

³⁶⁷ A. Kisielewicz, *Prawo pracy i prawo urzędnicze...*, s. 320.

³⁶⁸ S. Płażek, *Projekty nowej ustawy o pracownikach samorządowych* [w:] J. Prachomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 556–557.

³⁶⁹ Tamże, s. 557.

w pracach legislacyjnych) brzmieniu art. 1 tej ustawy, w którym wskazywano, że określa ona zasady organizacji, funkcjonowania i rozwoju „służby samorządu terytorialnego”³⁷⁰. Ostatecznie treść ta została zastąpiona niespotykaną wręcz w aktach prawnych deklaracją ustawodawcy, że „ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”. Wtórnie, rozstrzygnięcie to zostało niekonsekwentnie wdrożone w treść ustawy, z której wraz z eliminacją „mianowania” usunięto niektóre związane z tą podstawą zatrudnienia kwestie, jak np. odpowiedzialność dyscyplinarna. Jednocześnie w ustawie utrzymano instrumenty przynależne do prawa stosunku służbowego, jak służba przygotowawcza, polecenia służbowe, ślubowanie, oceny okresowe czy tryb przenoszenia do pracy w innych jednostkach samorządowych³⁷¹.

Ustawa wprowadziła treścią art. 54 ust. 1 mechanizm, zgodnie z którym stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na mocy poprzedniej ustawy przekształcał się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Dodatkowo w art. 55 ustawodawca powtórzył wcześniejsze postanowienia dotyczące rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym z okresem wypowiedzenia, bez wypowiedzenia i zasady wygaśnięcia tego stosunku. W uzasadnieniu projektu ustawy przedstawiono następujący powód usunięcia tej podstawy zatrudnienia: „obecnie mianowanie pracowników samorządowych odbywa się tylko w gminie, a zatem rola mianowania nie jest zbyt powszechna. Stojąc na stanowisku, że żaden przepis wyższej rangi nie nakazuje wprowadzania do ustawy o pracownikach samorządowych instytucji mianowania, zrezygnowano z tej właśnie formy. W celu zapewnienia ciągłości nabytych przez pracowników samorządowych mianowanych pod rządami ustawy z 22 marca 1990 r. uprawnień, w regulacji wprowadzono przepisy przejściowe w tym zakresie gwarantujące im do 2011 r. stabilność stosunku pracy. Brzmienie art. 4 wskazuje w sposób jednoznaczny, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na stanowiskach – urzędniczym oraz urzędniczym kierowniczym – mogą być również osoby zatrudniane na innej podstawie niż umowa o pracę”³⁷².

Projektodawcy odnieśli się w uzasadnieniu także do konieczności uregulowania sytuacji prawnej osób, które status „mianowania” już posiadały. Stąd w tym uzasadnieniu wskazano, że zniesienie możliwości nawiązania stosunku pracy na tej podstawie powodowało konieczność zapewnienia zachowania okresu przejściowego dla takich pracowników

³⁷⁰ S. Płażek, *Projekty nowej ustawy o pracownikach samorządowych...*, s. 557.

³⁷¹ W. Drobny, *Normatywna idea naboru jako przejaw wspólnotowego wymiaru samorządu terytorialnego* [w:] M. Stec (red.), K. Małysa-Sulińska (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022, s. 259 i n.

³⁷² Uzasadnienie druku sejmowego Nr 752 z 7 lipca 2008 r., s. 5 i 6. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/752> (dostęp: 10.01.2026).

samorządowych. Na tę kwestię zwrócono uwagę w procesie legislacyjnym na etapie opinionowania, ale tylko pod kątem zgodności projektowanych rozwiązań z art. 2 Konstytucji, czyli zasadą ochrony praw nabytych. W opinii stwierdzono, że taka niezgodność nie zachodzi, gdyż z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. W ocenie TK odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna³⁷³. Ingerując jednak w owe prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*³⁷⁴.

W rozważaniach tych została przemilczana podstawowa perspektywa, która powinna być wzięta pod uwagę, tj. perspektywa koncepcji służby publicznej, czy – lepiej – „prawa stosunku służbowego”. Nie rozważano zagadnienia mianowania w klasycznym rozumieniu, jako aktu władzy publicznej mocą którego udziela się mianowanemu inwestytury. Ten elementarny poziom refleksji w ogóle nie został poruszony ani w uzasadnieniu zmian, ani w procesie legislacyjnym. Przecież, jak to już zostało przywołane, także pracownicy samorządowi podejmują w imieniu państwa i samorządu czynności mające charakter władczy. Z kompetencjami tymi powinien być powiązany specjalny status prawny osób funkcjonujących w ramach takiej idei służby publicznej. Akt mianowania jest właśnie narzędziem, które umożliwia wykonywanie zadań o charakterze władczym w zgodzie z aksjologicznymi założeniami³⁷⁵. Skoro „metoda decentralistyczna nie deetatyzuje administracji państwowej”³⁷⁶, to wykonując administrację publiczną i zadania publiczne, organy samorządu terytorialnego są także zobowiązane realizować roszczenie obywateli wobec władzy publicznej w przedmiocie (określonego przez prawo krajowe i międzynarodowe) standardu administrowania. Stąd, aby zadania publiczne samorządu terytorialnego były wykonywane w sposób zgodny z międzynarodowymi założeniami dobrej administracji, w jego organach i instytucjach musi istnieć prawidłowo normatywnie skonstruowany korpus urzędniczy³⁷⁷.

³⁷³ Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100; Lex: Nr 37395.

³⁷⁴ E. Gierach, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 752)*, Warszawa, 21 października 2008 r., s. 2.

³⁷⁵ W. Drobný, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych...*, s. 149.

³⁷⁶ J.S. Langrod, *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932, s. 10.

³⁷⁷ W. Drobný, *Prawo do dobrego samorządu (w części dotyczącej korpusu urzędniczego) jako komponent prawa do dobrej administracji* [w:] M. Stec (red.), K. Małyś-Sulińska (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021, s. 164.

Nie mam zatem wątpliwości, że w samorządzie, tak jak w każdym innym segmencie administracji publicznej, źródłem wytycznych (o charakterze doktrynalnym) są podstawowe atrybuty prawa administracyjnego, w szczególności cechy tej gałęzi prawa jako części prawa publicznego, jego aksjologia i zasady. Wpisując ustawę o służbie samorządowej w gałąź prawa administracyjnego, ustawodawca musiałby przeszczepić aksjologię prawa administracyjnego na grunt stosunków służbowych tych urzędników. Implikując wartości uniwersalne, wewnętrzne i chronione przez prawo administracyjne, czyli akademicko ujęty katalog aksjomatów prawa administracyjnego³⁷⁸, pragmatyka dałaby podstawę określenia szczególnej sytuacji prawnej urzędnika samorządowego, z dominującym w relacji z nim interesem państwa³⁷⁹. Dlatego krytycznie oceniam stan prawny stworzony mocą Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Nie ma dziś bowiem wątpliwości, że zatrudnienie w samorządzie terytorialnym jest regulowane przepisami praw pracy, które ogniskują się przede wszystkim wokół umowy o pracę. Umowa ta znajduje zastosowanie do prawie wszystkich pracowników samorządowych, z wyjątkiem nielicznych stanowisk obsadzanych w drodze wyboru i powołania. W związku z tym pojawia się na koniec zasadne pytanie o sensowność wyodrębnienia tych przepisów do oddzielnej pragmatyki, skoro, jak zauważają sami przedstawiciele doktryny prawa pracy, zakres odrębności, jakie aktualna ustawa pracowników samorządowych wprowadza, jest relatywnie niewielki³⁸⁰. Z tego względu formułują oni postulaty, z którymi trudno przejść do porządku dziennego. O ile bowiem jeszcze postulat przeniesienia zapisów pragmatycznych do ustaw ustrojowych mógłby być przedmiotem debaty, o tyle radykalniejszy postulat, aby „oprzec zatrudnienie w samorządzie terytorialnym na zasadach »rynkowych« (co oznaczałoby całkowitą zbędność regulacji pragmatycznych)”³⁸¹ musi budzić zdumienie, przede wszystkim w kontekście sprzeczności z elementarnymi założeniami teoretycznymi koncepcji państwa.

4.3.1.4.2. PRACOWNICY SAMORZĄDU ZAWODOWEGO

Odrębnym zagadnieniem, o którym należy wspomnieć na marginesie końca tej części rozważań, które stanowi element problematyki decentralizacji administracji publicznej obok idei samorządu terytorialnego, jest kwestia samorządu zawodowego³⁸². W prawodawstwie potransformacyjnym samorząd ten zyskał status kategorii uregulowanej

³⁷⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 59 i n.

³⁷⁹ W. Drobny, *Prawo do dobrego samorządu...*, s. 165–166.

³⁸⁰ Z. Góral, *Status prawny pracowników samorządowych...*, s. 379.

³⁸¹ Tamże, s. 380.

³⁸² M. Błachucki, *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym* [w:] K.A. Wąsowski (red.), K. Zalaśńska (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury*, Kraków 2014, s. 18.

w Konstytucji, gdzie zastrzeżono, że „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”³⁸³. Ponadto ustrojodawca dodał, że w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu, przy czym samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Zgodnie z piśmiennictwem³⁸⁴ samorządy zawodowe są publicznymi korporacjami rozumianymi jako zrzeszenia oparte na więziach zawodowych, które, choć są odrębne od państwa (posiadają własną osobowość prawną i strukturę) to stanowią niewątpliwie formę decentralizacji administracji publicznej. Działają na zasadzie daleko idącej samodzielności (w szczególności w zakresie organizowania wykonywania danego zawodu) i, co niezwykle ważne, „wykonują zadania o istotnym znaczeniu publicznoprawnym, które zostały im powierzone z przekonaniem, że osoby zrzeszone w samorządach zawodowych będą rozwiązywały swoje problemy zawodowe w sposób bardziej kompetentny niż państwo przy pomocy swoich organów”³⁸⁵. Pomimo nadania zdolności realizacji przez samorząd zawodowy zadań o charakterze publicznoprawnym w zastępstwie państwa oraz wbrew przybliżonej już tradycji³⁸⁶, ustawodawca potransformacyjny nie powiązał z wykonawcami tych zadań statusu publicznoprawnego, konsekwentnie opierając podstawy ich zatrudnienia na stosunku zobowiązaniowym³⁸⁷.

4.3.2. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W SZKOLNICTWIE I NAUCE

4.3.2.1. STATUS PRAWNY NAUCZYCIELI

W prawie potransformacyjnym problematykę statusu prawnego szkolnictwa powszechnego i jego kadr nadal regulowała przede wszystkim Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela³⁸⁸. W jej treści, w obrębie podstaw zatrudnienia nauczycieli, zaszyły jednak

³⁸³ Art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r.

³⁸⁴ J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, ST 2021, Nr 1–2, s. 68.

³⁸⁵ Tamże.

³⁸⁶ Zob. podrozdział Nr 2.3.3, *Stosunki służbowe służb niezmilitaryzowanych a status prawny kadr samorządu*, s. 84.

³⁸⁷ Zob. D. Sypniewski, *Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne* [w:] J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 732 i n.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela; Dz.U. 1997 Nr 56, poz. 357 t.j. (dziś: Dz.U. 2024, poz. 986 t.j.). Natomiast zgodnie z Ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo Oświatowe;

duże zmiany. Mocą Ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁸⁹ został przyjęty system stopni awansu zawodowego, który powiązano z typem podstawy zatrudnienia nauczyciela. System ten zawierał cztery następujące stopnie: nauczyciela stażysty, nauczyciela kontraktowego, nauczyciela mianowanego oraz nauczyciela dyplomowanego. W pierwszym przypadku z nauczycielem stażystą (tj. osobą posiadającą wymagane kwalifikacje i rozpoczynającą pracę w szkole) stosunek pracy nawiązywano na podstawie umowy o pracę na czas określony (na jeden rok szkolny w celu odbycia stażu wymaganego do uzyskania awansu na stopień nauczyciela kontraktowego). W drugim przypadku, tj. z nauczycielem kontraktowym nawiązywano stosunek pracy na podstawie umowy o pracę zawieranej na czas nieokreślony. Natomiast stosunek pracy z nauczycielem mianowanym i z nauczycielem dyplomowanym nawiązywało się na podstawie mianowania. W momencie awansu (tj. gdy nauczyciel uzyskał stopień nauczyciela mianowanego) stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony „przekształcał” się w stosunek pracy właśnie na podstawie mianowania. Przekształcenie podstawy prawnej tego stosunku potwierdzał na piśmie dyrektor szkoły³⁹⁰. Nie była to jednak zasada bezwzględna, gdyż jednym z warunków dokonania zmiany podstawy zatrudnienia na mianowanie było istnienie warunków do zatrudnienia nauczyciela w szkole w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony. W sytuacji, gdy takich warunków nie było, nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego zatrudniało się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze³⁹¹.

Katalog stopni awansu zawodowego nauczycieli uległ zmianie mocą nowelizacji z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw³⁹². Stopnie: nauczyciel stażysta i nauczyciel kontraktowy zostały usunięte. Jednocześnie ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą nauczyciel nieposiadający stopnia awansu zawodowego miał mieć status „nauczyciela początkującego”, który zatrudniany był na podstawie umowy na czas określony (tj. dwa lata szkolne). Okres przygotowania do zawodu nauczyciela ustawa określiła przy tym co do zasady na trzy lata i dziewięć miesięcy³⁹³.

Dz.U. 2024 poz. 737 t.j., obok nauczycieli w jednostkach oświatowych zatrudnieni byli też pracownicy niebędący nauczycielami, których status regulowały przepisy Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. 2000 Nr 19, poz. 239.

³⁹⁰ J. Stelina, *Mianowanie z mocy prawa*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XIV 2015, s. 980 i n.

³⁹¹ Art. 10 ust. 6 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz.U. 2003 Nr 118, poz. 1112 t.j.

³⁹² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2022 poz. 1730.

³⁹³ Art. 9ca Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

Karta Nauczyciela wymieniała takie same formalne elementy aktu mianowania i umowy o pracę, a w szczególności wskazywała, że oba te dokumenty powinny określać stanowisko i miejsce pracy, termin rozpoczęcia pracy oraz wynagrodzenie³⁹⁴. Ze statusem nauczyciela mianowanego ustawa wciąż wiązała jednak szczególne, choć już nieliczne odstępstwa. Na przykład nauczyciel taki mógł być przeniesiony na własną prośbę lub z urzędu za jego zgodą na inne stanowisko w tej samej lub innej szkole, w tej samej lub innej miejscowości (na takie samo lub inne stanowisko). Przeniesienia do innej szkoły dokonywał dyrektor szkoły, do której nauczyciel miał być przeniesiony, po zasięgnięciu opinii organu prowadzącego tę szkołę i za zgodą dyrektora szkoły, w której nauczyciel dotychczas był zatrudniony. Ze statusem mianowania wiązała się możliwość przeniesienia w stan nieczynny. Sytuacja taka mogła wystąpić w razie np. częściowej likwidacji szkoły uniemożliwiającej dalsze zatrudnianie takiego nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć. Dyrektor przenosił nauczyciela mianowanego na jego wniosek w stan nieczynny, a z upływem sześciomiesięcznego okresu w stanie nieczynnym stosunek pracy wygasł. Wygaśnięcie stosunku pracy powodowało dla nauczyciela skutki, które przepisy wiązały z rozwiązaniem stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (tj. w zakresie świadczeń przedemerytalnych). Nauczyciel przeniesiony w stan nieczynny miał prawo do comiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i prawo do innych świadczeń pracowniczych do czasu wygaśnięcia stosunku pracy. Jednocześnie dyrektor szkoły miał obowiązek przywrócenia do pracy w pierwszej kolejności nauczyciela pozostającego w stanie nieczynnym w razie powstania możliwości podjęcia przez nauczyciela pracy (tj. w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony lub na okres, na który została zawarta umowa) w tej samej szkole, na tym samym lub innym stanowisku, pod warunkiem posiadania przez takiego nauczyciela wymaganych kwalifikacji. Odmowa podjęcia pracy przez nauczyciela powodowała wygaśnięcie stosunku pracy z dniem odmowy³⁹⁵.

W dzisiejszej nauce prawa pracy można odnaleźć oceny, że „analiza przepisów pragmatyki [Karty Nauczyciela] ujawnia tendencje do posługiwania się stylizacją nawiązującą do wzorca urzędniczego”; „nauczycielski stosunek pracy z mianowania w najmniejszym stopniu został nasycony elementami typowymi dla stosunków służbowych” oraz że „definitywnie odcina się od swych publicznoprawnych korzeni, staje się natomiast instrumentem różnicowania statusu nauczycieli” i „w rezultacie postulat zrezygnowania z formuły nominacyjnej co do tej grupy zatrudnionych nie jest pozbawiony racji”³⁹⁶. Jednocześnie poszukując uzasadnienia wyodrębnienia tej grupy zawodowej z ogólnego grona stosun-

³⁹⁴ Art. 14 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

³⁹⁵ Art. 20 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

³⁹⁶ P. Prusinowski, *Status prawny pracowników oświaty* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 1124.

ków pracy regulowanych Kodeksem pracy, wskazuje się takie przesłanki jak „nietyпова sekwencyjność zapotrzebowania na pracę”, która wymusza „zapewnienie najdalej idącej stabilizacji zatrudnienia”³⁹⁷. Zdaniem autora w istocie stabilizacji „chodzi bowiem o to, aby proces nauczania od początku do jego zakończenia odbywał się przy niezmienionej obsadzie”³⁹⁸, która to obsada, tj. grono nauczycielskie, została wyróżniona i zespolona tą samą funkcją, tj. „oczekiwaniem w zakresie wysokich kwalifikacji merytorycznych i ponadprzeciętnych walorów osobistych” i na której prawa i obowiązki oddziałuje przebieg procesu nauczania, gdyż „wystarczy wskazać na podział szkół na te, w których przewidziano i nie przewidziano ferii szkolnych”³⁹⁹.

Trudno zgodzić się z przywołaną logiką i argumentacją. Prawdą jest, że dzisiejszy status prawny nauczycieli mianowanych ma przede wszystkim charakter zobowiązaniowy. Wynika to jednak z instrumentalnego, ustawowego powiązania elementów prywatnoprawnych z mianowaniem jako podstawą zatrudnienia nauczyciela. Jednocześnie elementów publicznoprawnych jest szczątkowa liczba (np. administracyjnoprawny charakter nadawania stopni awansu zawodowego, pozycja dyrektora szkoły jako organu, wpływ podmiotów publicznych zewnętrznych na nauczycieli, w tym organ prowadzący, organ nadzoru pedagogicznego czy formalny status nauczyciela jako „funkcjonariusza publicznego”). Nie znaczy to jednak, że dzisiejszy kształt prawa pozytywnego zamyka czy ogranicza horyzont refleksji na temat tej instytucji. To nie jest przecież tak, że dziś tworzy się elementy statusu nauczyciela mianowanego. Jest odwrotnie, o czym już była mowa w poprzednich dwóch rozdziałach. To dzisiejszy stan i zakres stosunku służbowego jest efektem długiego procesu degradacji. Mechanizm stabilizacji jest tylko jedną z wielu funkcji mianowania i nie ma za zadanie zapewnienia zatrudnienia nauczyciela w perspektywie roku szkolnego, lecz związanie osoby, która zdecyduje się na taką drogę zawodową, na stałe. W taki sposób nie tylko buduje się kompetencje, dba o racjonalność inwestycji państwa (samorządu) w kształcenie tego nauczyciela, zapewnia ochronę przed nieuprawnionym zwolnieniem, ale przede wszystkim buduje się etos tego zawodu⁴⁰⁰, który przecież warunkuje skuteczność podstawowych elementów pragmatyki, w tym np. zasadność przeprowadzania ocen okresowych czy odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Niemniej odrzucenie perspektywy historycznej nie jest tak bardzo rażące jak ograniczenie refleksji na temat stosunków służbowych nauczycieli bez pogłębionego odniesienia do

³⁹⁷ Tamże, s. 1122–1123.

³⁹⁸ Tamże.

³⁹⁹ Tamże.

⁴⁰⁰ H. Izdebski, *Wprowadzenie* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016, s. 5; zob. też: M. Ossowska, *Ethos rycerski i jego odmiany*, Warszawa 2014, s. 9 i n.; J. Itrich-Drabarek, *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2019, s. 13 i n.

kwestii ich miejsca i roli w teorii państwa i prawa. Pominiecie tak elementarnych, a jednocześnie kluczowych zagadnień jak idea statusu „szkoły” jako zakładu administracyjnego⁴⁰¹, władztwa zakładowego i stosunku formalnej zależności nauczyciel – uczeń⁴⁰², zagadnienia prawa zakładu do wydawania regulaminów kształtujących prawa i obowiązki destinataruszy na jego terenie⁴⁰³ czy normatywnego obowiązku administracyjnoprawnego ucznia uczęszczania do tego zakładu administracyjnego, nie wspominając o ustrojowym usytuowaniu szkoły w systemie organów państwa, rażąco spłyca i upraszcza rozważania na ten temat i skutkuje formułowaniem wniosków fragmentarycznych. Pozostaje też dalekie od dyrektyw interpretacyjnych zawartych w preambule prawa oświatowego („oświata w RP stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa”) i w Karcie Nauczyciela („mając na względzie doniosłą rolę oświaty i wychowania w RP, pragnąc dać wyraz szczególnej randze społecznej zawodu nauczyciela zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami”), czy nawet w rocie ślubowania nauczycieli („kształcić i wychowywać młode pokolenie w duchu umiłowania Ojczyzny, tradycji narodowych, poszanowania Konstytucji RP”).

Aktualne pozostają przecież twierdzenia, że „usługi” oświatowo-wychowawcze nie tylko mają charakter świadczeń i korzyści osobistych, ale przez nie kształtuje się pewien rodzaj stosunków publicznoprawnych między państwem (wspólnotą samorządową) a użytkownikami oraz tzw. kręgiem zewnętrznym (np. rodzicami). Mimo że korzystanie z działalności tych zakładów oparte jest na indywidualnych stosunkach administracyjnoprawnych, to nie może być ono uznane za wewnętrzną sprawę tych zakładów i osobistą sprawę ich użytkowników. Świadczenie usług przez zakłady oświatowo-wychowawcze jest sprawą publiczną, w której przejawia się realizacja zadań polityki oświatowej i kulturalnej państwa. W realizacji tych podstawowych celów i zadań podmioty te są poddane centralistycznemu modelowi zarządzania, choć w zakresie metod i środków realizacji ustalonego programu zakłady te mogą być traktowane jako jedna z postaci decentralizacji administracji oświatowej, które dysponują stosunkowo szerokim władztwem zakładowym (decyzje organów szkoły są w większości przypadków ostateczne i nie mogą być formalnie kwestionowane przez nikogo, np. ocena, liczba klasówek, temat zadania, sprawy porządkowe)⁴⁰⁴. W tej perspektywie postulat likwidacji mianowania w szkolnictwie uważam za bezzasadny, ale jednocześnie wymagający wyznaczenia mu logicznego miejsca (zgodnego z jego publicznoprawnym charakterem) w strukturze stanowisk w oświacie.

⁴⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 206.

⁴⁰² E. Ochendowski, *Zakłady administracyjne* [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 344.

⁴⁰³ W. Dawidowicz, *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, PiP 1970 Nr 12, s. 862 i n.

⁴⁰⁴ T. Kuta, *Organizacja oświaty publicznej i wychowania* [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 170.

4.3.2.2. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW NAUKI

Analogiczne uwagi można sformułować do problematyki zasadności mianowania w drugim typie zakładów publicznych, jakim są uniwersytety i uczelnie wyższe⁴⁰⁵. Poprzednią Ustawę z 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁰⁶ zastąpiono w okresie prawodawstwa potransformacyjnego tak samo zatytułowaną ustawą z 12 września 1990 roku⁴⁰⁷. Nowe przepisy nie zmodyfikowały zasadniczo podstaw zatrudnienia pracowników szkół wyższych, dlatego nadal dominowało tam mianowanie⁴⁰⁸. Zgodnie z art. 85 stosunek pracy z nauczycielem akademickim nawiązywało się zatem na podstawie mianowania, z tym zastrzeżeniem, że mianowanie pracownika naukowo-dydaktycznego i naukowego oraz starszego wykładowcy i wykładowcy po raz pierwszy (na dane stanowisko w uczelni) następowało po zakwalifikowaniu w drodze otwartego konkursu. Akt mianowania zawierał wskazanie stanowiska i miejsca pracy, termin rozpoczęcia pracy, rodzaj i okres mianowania oraz wynagrodzenie. Mianowania na stanowisko profesora zwyczajnego dokonywał właściwy minister na wniosek rektora (za zgodą właściwej rady wydziału i senatu), na stanowisko profesora nadzwyczajnego – rektor (na wniosek dziekana za zgodą właściwej rady wydziału i po zasięgnięciu opinii senatu), zaś na inne stanowiska nauczycieli akademickich na wydziałach lub w innych podstawowych jednostkach organizacyjnych uczelni mianował rektor. Mianowanie na stanowisko profesora zwyczajnego lub profesora nadzwyczajnego osoby mającej tytuł naukowy następowało na stałe, a pierwsze mianowanie osoby nieposiadającej tytułu naukowego na stanowisko profesora nadzwyczajnego następowało na okres pięciu lat, a następne – na czas nieokreślony. Na stanowisko adiunkta i asystenta mianowało się na czas nieokreślony. Natomiast pracowników uczelni niebędących nauczycielami akademickimi zatrudniało się na podstawie umowy o pracę, którą stosownie do postanowień statutu uczelni zawierał rektor, dziekan lub dyrektor administracyjny⁴⁰⁹.

Ustawa z 12 września 1990 r. szczegółowo uregulowała kwestie rozwiązania stosunku pracy z mianowanym nauczycielem akademickim z wypowiedzeniem i bez wypowiedzenia oraz określiła okoliczności, w których stosunek ten wygasał z mocy prawa. Ze statusem tym powiązana była odpowiedzialność dyscyplinarna z tytułu „postępowania uchybiającego obowiązkom nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczycielskiego”⁴¹⁰. Przepisy te zostały jednak radykalnie uelastycznione w związku z wprowadzeniem możli-

⁴⁰⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 206.

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym; Dz.U. 1982 Nr 14, poz. 113.

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym; Dz.U. 1990 Nr 65, poz. 385.

⁴⁰⁸ J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby...*, s. 103.

⁴⁰⁹ Art. 115 Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

⁴¹⁰ Art. 126 Ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

wości zatrudniania nauczycieli akademickich na podstawie umowy o pracę, co nastąpiło w związku z wejściem w życie Ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁴¹¹. Zgodnie z art. 118 tej ustawy nawiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim następowało na podstawie mianowania lub na podstawie umowy o pracę, z zastrzeżeniem, że na podstawie mianowania zatrudniało się nauczyciela akademickiego tylko w pełnym wymiarze czasu pracy. Warunkiem nawiązania stosunku pracy na tej podstawie było złożenie na piśmie oświadczenia, że uczelnia jest dla nauczyciela podstawowym miejscem pracy. Mianowanie następowało na czas nieokreślony lub określony. Ustawa wiązała ze statusem mianowanego nauczyciela akademickiego, poza klasycznymi, enumeratywnymi przesłankami rozwiązania i wygaśnięcia umowy, także dodatkowe postanowienia dotyczące prawa do płatnego urlopu dla celów naukowych⁴¹². W przypadku zaś nauczycieli akademickich zatrudnionych na drugiej podstawie, tj. umowy o pracę, ustawa w zakresie rozwiązania lub wygaśnięcia tej umowy zawierała odesłanie do Kodeksu pracy⁴¹³. Na tych samych zasadach zatrudniani byli pracownicy uczelni niebędący nauczycielami akademickimi. Kolejna nowelizacja tej ustawy z 18 marca 2011 r. ograniczyła zatrudnienie na podstawie mianowania wyłącznie do nauczyciela akademickiego posiadającego tytuł naukowy profesora⁴¹⁴.

Ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴¹⁵ jest aktem prawnym, który kończy zarysowany wyżej proces odchodzenia ustawodawcy od stosunków pracy zawartych na podstawie mianowania w szkolnictwie wyższym⁴¹⁶. W świetle nowych przepisów nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem uczelni następuje wyłącznie na podstawie umowy o pracę⁴¹⁷ (pierwsza umowa jest zawierana na czas nieokreślony albo określony na okres do 4 lat). Sytuację prawną osób posiadających w dniu wejścia w życie tej ustawy status pracowników mianowanych regulował art. 248 Ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴¹⁸. Na tej podstawie pracownicy ci „pozostawali zatrudnieni w tej samej formie i na ten sam okres”.

⁴¹¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365.

⁴¹² Art. 134 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁴¹³ Art. 128 Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. 2011 Nr 84 poz. 455.

⁴¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz.U. 2018 poz. 1668.

⁴¹⁶ T. Kuczyński, *Nawiązanie stosunku pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 63–64.

⁴¹⁷ Art. 117 ust. 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

⁴¹⁸ Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz.U. 2018 poz. 1669.

Natomiast osoba zatrudniona przed dniem wejścia w życie ustawy na stanowisku docenta, na podstawie mianowania na czas nieokreślony, pozostawała na tym stanowisku do końca okresu wskazanego w akcie mianowania (nie dłużej niż do końca roku akademickiego, w którym ukończyła ona 67. rok życia, jeżeli nabyła prawo do emerytury). Jeżeli z ukończeniem tego roku życia osoba zajmująca stanowisko docenta nie nabyła prawa do emerytury, wygaśnięcie stosunku pracy następowało z końcem roku akademickiego, w którym nabywała to prawo⁴¹⁹.

Próżno szukać w uzasadnieniu projektu tej ustawy *ratio legis* usunięcia mianowania z katalogu podstaw zatrudnienia pracowników uczelni⁴²⁰, podobnie zresztą jak w przypadku uzasadnienia ustawy wprowadzającej prawo o szkolnictwie wyższym, w którym jedynie lapidarnie odnotowano fakt usunięcia tego mianowania, bez podawania merytorycznej przyczyny⁴²¹. Przyczyny takiej trudno doszukać się w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa pracy, a formułowane tam w tym kontekście wnioski nie mogą być uznane za przekonujące, gdyż najczęściej odnoszą się do ogólnych stwierdzeń i generalnych osądów (jak np. takich, że „*de lege lata* pracowniczy charakter zatrudnienia nauczyciela akademickiego nie budzi wątpliwości, stanowiąc w istocie kontynuację polityki państwa w analizowanym zakresie”⁴²² czy też, że „odstąpienie od nominacyjnych stosunków pracy jest tendencją powszechną”⁴²³). Także zatem w tym wypadku, podobnie jak to miało miejsce w przypadku oceny doktryny prawa pracy na temat eliminacji (czy ograniczeń) mianowania w prawie pracowników oświaty, rozważania popierające eliminację mianowania nie wnikają w istotę charakteru mianowania, jego funkcji w systemie państwa i prawa, nie przyjmują szerokiej, horyzontalnej perspektywy kompleksowego prawa stosunku służbowego, a przez to wydają się niepełne, niezawierające całej palety argumentów w dyskusji o zmianie charakteru statusu prawnego nauczyciela akademickiego z relacji publicznoprawnej w relację zobowiązaniową.

Trzeba podkreślić, że w ocenie doktryny prawa pracy status prawny nauczyciela akademickiego nadal jednak posiada „cechy zbliżające go do konstrukcji stosunku służbowego”⁴²⁴. Doskonale to przedstawił i uzasadnił T. Kuczyński, wskazując, że „stosunek pracy

⁴¹⁹ Art. 248 ust. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

⁴²⁰ Druk sejmowy Nr 2446 Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446> (dostęp: 10.01.2026).

⁴²¹ Druk sejmowy Nr 2447 Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2447> (dostęp: 10.01.2026).

⁴²² M. Lekston, *Status prawny nauczycieli akademickich* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 914.

⁴²³ Tamże.

⁴²⁴ Tamże.

nawiązany z nauczycielem akademickim, mimo jego umownego charakteru, nadal posiada pewne cechy tzw. służbowego stosunku pracy, albowiem w skład jego struktury wchodzi zarówno instytucje odwołujące się do wzorca regulacyjnego właściwego powszechnemu (zobowiązaniowemu) prawu pracy, jak i nawiązujące do publicznoprawnych zasad oraz kategorii pojęciowych służby państwowej wykreowanych przede wszystkim w ustawie z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Aspekt służbowy (publiczny) zatrudnienia nauczyciela akademickiego przejawia się zarówno w regulacjach wprost wyposażających właściwy organ usytuowany poza strukturą uczelni we własne kompetencje i uprawnienia w zakresie kształtowania statusu zawodowego (służbowego) nauczyciela akademickiego, które są niezależne od uprawnień i kompetencji przysługujących pracodawcy (np. stosunki z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej, określone czynności podejmowane przez właściwego ministra wobec nauczycieli akademickich pełniących funkcję rektorów, czynności w postępowaniu o nadanie tytułu profesora), jak i w przejściu przez przepisy [...] pragmatyki różnych instytucji właściwych dla stosunku służbowego (np. zaostrome kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia, odpowiedzialność dyscyplinarna, możliwość zawieszenia nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków, ograniczenia w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia)⁴²⁵. Na tym tle formułowane są więc w prawie pracy konkluzje, że „o ile formalnoprawny wymiar ograniczenia zatrudnienia w uczelniach do kontraktowych stosunków pracy jest czytelny, o tyle już jego implikacje w wymiarze statusu pracowniczego nauczycieli akademickich nie mogą rodzić wniosku o wyraźnym odejściu od publicznoprawnego charakteru zatrudnienia”. Przywołana optyka wydaje się wielkim paradoksem, gdyż musi nasuwać myśl, że jest ona oparta otóż na takiej logice, że to nazwa formalna ma tworzyć materię, a nie opisywać adekwatnie charakter nazywanej materii.

4.3.2.3. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW POLSKIEJ AKADEMII NAUK I INSTYTUTÓW BADAWCZYCH

Problematykę statusu prawnego nauczycieli akademickich dopełnia odrębny status pracowników Polskiej Akademii Nauk i instytutów badawczych. Ustawa z 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk⁴²⁶, dookreślała, że stosunek pracy z profesorem nawiązywano na podstawie mianowania lub alternatywnie przez zawarcie umowy o pracę⁴²⁷, zaś z innymi pracownikami naukowymi nawiązywano ten stosunek w formie umowy o pracę. Mianowania na stanowisko profesora dokonywał Prezes Akade-

⁴²⁵ T. Kuczyński, *Nawiązanie stosunku pracy...*, s. 65.

⁴²⁶ Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 1997 Nr 75, poz. 469.

⁴²⁷ Art. 72 Ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 1997 Nr 75, poz. 469.

mii na wniosek dyrektora właściwej jednostki po uzyskaniu opinii jej rady naukowej, a umowę o pracę zawierał dyrektor tej jednostki (też po zasięgnięciu opinii rady). Zatrudnienie pracownika naukowego mogło być poprzedzone konkursem. Kolejna Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk⁴²⁸ utrzymała możliwość nawiązania stosunku pracy na stanowisku profesora lub profesora instytutu na podstawie mianowania i umowy, przy czym na podstawie mianowania można dziś zatrudnić wyłącznie osobę posiadającą tytuł profesora.

Natomiast w przypadku pracowników naukowych instytutów badawczych Ustawa z 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych pozostała w prawodawstwie potransformacyjnym aż do nowej Ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴²⁹. Zarówno pierwszy, jak i drugi akt prawny przewidywały mianowanie jako jedną z form (obok umowy o pracę) nawiązania stosunku pracy z pracownikiem naukowym⁴³⁰. W świetle pierwszej ustawy stosunek pracy z pracownikiem naukowym nawiązywano na podstawie mianowania lub przez zawarcie umowy o pracę. Pracownika naukowego na stanowisko profesora lub docenta mianował na czas nieokreślony odpowiedni minister, na wniosek dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej. W świetle drugiej ustawy stosunek pracy z pracownikami naukowymi nawiązywano co do zasady na podstawie umowy o pracę, ale w przypadku nawiązywania stosunku pracy na czas nieokreślony na stanowisku profesora lub profesora instytutu (tj. z pracownikiem posiadającym tytuł profesora) mogło to nastąpić także na podstawie mianowania dokonanego przez dyrektora instytutu. Osobę pełniącą funkcję dyrektora, posiadającą tytuł profesora, na stanowisko profesora mianował minister nadzorujący instytut.

W doktrynie prawa pracy można znaleźć pogląd, że analiza modelu stosunku pracy prowadzi do wniosku, że Polska Akademia Nauk i instytuty badawcze mają większą swobodę w kształtowaniu określonych spraw pracowniczych w przepisach autonomicznych źródeł prawa, w porównaniu z Prawem o szkolnictwie wyższym. Jak się bowiem zauważa: „w porównaniu zaś ze statusem zatrudnienia nauczycieli akademickich uregulowanych w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy status pracowników PAN oraz instytutów badawczych jest korzystniejszy. Decydujące o lepszej sytuacji pracowniczej właśnie pracowników PAN oraz instytutów badawczych jest zachowanie mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy”⁴³¹.

⁴²⁸ Art. 92 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz.U. 2020 poz. 1796 t.j.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych; Dz.U. 2024 poz. 534 t.j. Natomiast Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych została uchylona mocą art. 4 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki; Dz.U. 2010 Nr 96, poz. 620.

⁴³⁰ Art. 35 Ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych i art. 44 ust. 2 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

⁴³¹ W. Witoszko, *Status prawny pracowników PAN i instytutów badawczych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 1120.

4.3.3. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI

4.3.3.1. STATUS SŁUŻBOWY SĘDZIEGO (ORAZ ASESORA, ASYSTENTA I REFERENDARZA SĄDOWEGO)

W wymiarze sprawiedliwości zasadnicze konstrukcje stosunków służbowych pozostały właściwie niezmiennie⁴³². W pierwszej dekadzie prawodawstwa potransformacyjnego nadal obowiązywała Ustawa z 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴³³, którą dopiero zastąpiła pragmatyka sędziowska z 27 lipca 2001 r. o tym samym tytule⁴³⁴. W jej świetle⁴³⁵ sędziego powołuje Prezydent RP, wobec którego dokonuje się aktu ślubowania sędziego „służenia wiernie Rzeczypospolitej Polskiej”. Stosunek służbowy sędziego podlega dziś silnej ustrojowej ochronie i stabilizacji, jednoznacznie określonej w Konstytucji (powoływanie sędziów, nieusuwalność, immunitet)⁴³⁶. Rozwiązanie tego stosunku może nastąpić z mocy prawa, jeżeli sędzia zrzekł się urzędu, natomiast wygasa w wyniku prawomocnego wyroku sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego z urzędu, prawomocnego orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego, a także w przypadku utraty przez niego obywatelstwa polskiego. W ocenie Sądu Najwyższego oświadczenie sędziego o zrzeczeniu się urzędu jest czynnością o charakterze publicznoprawnym, a nie czynnością cywilnoprawną, a zrzeczenia się urzędu nie można traktować tylko w kategoriach rozwiązania stosunku pracy⁴³⁷.

Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. przewiduje instytucję stanu spoczynku, która jest następstwem konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą sędziowie są nieusuwalni i powoływani na czas nieoznaczony⁴³⁸. Jak zauważa się w piśmiennictwie „istotą nieusuwalności sędziego jest ustanowienie zakazu pozbawienia sędziego urzędu w sposób niezgodny z prawem. Odnosi się to nie tylko do samych uprawnień ustrojowych, czyli

⁴³² J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby...*, s. 103.

⁴³³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1994 Nr 7, poz. 25 t.j.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 2024 poz. 334 t.j.

⁴³⁵ Zgodnie z art. 29 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. 2024 poz. 1267; przepisy te miały też zastosowanie do kształtowania treści stosunku służbowego sędziów sądów administracyjnych; zob. T. Kuczyński, *Komentarz do art. 29 [w:]* M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 247.

⁴³⁶ Art. 178–181 Konstytucji RP.

⁴³⁷ Uchwała SN z dnia 9 grudnia 2003 r., III PZP 15/03; Lex: Nr 82140.

⁴³⁸ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 69 [w:]* A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 305.

władzy sądowniczej, ale i uprawnień służbowych. Te dwie sfery więzi łączącej sędziego z państwem i pracodawcą są ściśle powiązane. Sędzia nie może wydawać wyroków bez istnienia stosunku służbowego łączącego go z konkretnym sądem⁴³⁹. Co do zasady sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia (chyba że oświadczył Krajowej Radzie Sądownictwa wolę dalszego zajmowania stanowiska i spełnił ustawowe wymagania np. przedstawił zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że jest zdolny do pełnienia obowiązków sędziego)⁴⁴⁰. Sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku z zachowaniem prawa do uposażenia po ukończeniu 55 lat przez kobietę (jeżeli przepracowała na stanowiskach sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat), a 60 lat przez mężczyznę (jeżeli przepracował na stanowiskach sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat). Sędzia będący kobietą przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku po ukończeniu 60 lat, niezależnie od okresu przepracowanego na stanowisku prokuratora lub sędziego⁴⁴¹. O rozwiązaniu lub wygaśnięciu stosunku służbowego, albo o przejściu sędziego w stan spoczynku zawiadamia Minister Sprawiedliwości. Jednocześnie sędzia przeniesiony w stan spoczynku w niektórych przypadkach⁴⁴² zachowuje prawo powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio lub równorzędne, jeżeli ustały przyczyny będące podstawą przeniesienia go w ten stan.

Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą⁴⁴³. Zgoda taka nie jest jednak wymagana w przypadku, po pierwsze, zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; po drugie, niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia okoliczności rodzinnych⁴⁴⁴; po trzecie, gdy wymagał tego wzgląd na powagę stanowiska; po czwarte, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa; po piąte, przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej.

Ponadto Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego (na czas określony, nie dłuższy niż dwa lata lub na czas nieokreślony), za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w innym sądzie (równorzędnym lub niższym,

⁴³⁹ Tamże, s. 306.

⁴⁴⁰ Art. 69 §1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴¹ Art. 69 §2 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴² Tj. jeżeli sędzia został przeniesiony w stan spoczynku na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli nie został przeniesiony do innego sądu (art. 74).

⁴⁴³ Art. 75 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴⁴ Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6: „Osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo nie mogą być sędziami, asesorami sądowymi albo referendarzami sądowymi w tym samym wydziale sądu”.

a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym), w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości (albo przez niego nadzorowanej), w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (na wniosek Prezydenta RP), w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych (na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych), w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (na wniosek Prezesa Rady Ministrów), w Sądzie Najwyższym (na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) oraz w sądzie administracyjnym (na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego)⁴⁴⁵.

W celu ochrony niezależności sądów i ochrony niezawisłości sędziów⁴⁴⁶ sędziego obejmuje immunitet, co oznacza, że sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego. Nie dotyczy to sytuacji zatrzymania go na gorącym uczynku przestępstwa oraz gdy takie zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Do momentu wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej dozwolone jest podejmowanie czynności niecierpiących zwłoki⁴⁴⁷. Natomiast za wykroczenie co do zasady odpowiada on tylko dyscyplinarnie⁴⁴⁸. W aspekcie podmiotowym immunitet obejmuje wszystkich sędziów, w tym także sędziów w stanie spoczynku⁴⁴⁹. Ma zatem charakter trwały, tzn. sędziowie zachowują go, pozostając w stanie spoczynku, do końca życia. Immunitet sędziowski ustaje z chwilą złożenia sędziego z urzędu, pozbawienia prawa do spoczynku lub zrzeczenia się urzędu, a także obejmuje czyny popełnione przed objęciem urzędu przez sędziego⁴⁵⁰. Immunitet sędziowski ma charakter zupełny i nie jest ograniczony tylko co do czynów popełnionych przez sędziego w związku z pełnionym urzędem. Obejmuje wszystkie czyny popełnione przez sędziego (popełnione zarówno w związku, jak i bez związku z pełnionym urzędem). Zakres przedmiotowy immunitetu obejmuje postępowania karnosądowe i inne postępowania, w których sędziemu może grozić ukaranie administracyjną karą pieniężną (z wyjątkiem odpowiedzialności cywil-

⁴⁴⁵ Art. 77 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴⁶ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 75* [w:] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz...*, s. 337.

⁴⁴⁷ Art. 80 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴⁸ Art. 81 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁴⁹ Postanowienie SN 7 sędziów z dnia 16 lutego 1956 r., II KO 25/55, OSNCK 1956/3/36; Lex: Nr 118609.

⁴⁵⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 181 Konstytucji* [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, uwaga 3.

noprawnej). Jednak immunitet sędziowski nie ma charakteru bezwzględny, co wynika z faktu, że może być uchylony przez sąd (sam zainteresowany sędzia nie może się go zrzec)⁴⁵¹.

Zgodnie z art. 89 Prawa o ustroju sądów powszechnych „żądania, wystąpienia i zażalenia” w sprawach związanych z pełnionym urzędem sędziego może wnosić tylko w drodze służbowej, co oznacza „zwracanie się do właściwych organów za pośrednictwem organów niższego rzędu (np. sędzia sądu rejonowego zwraca się do prezesa sądu okręgowego za pośrednictwem prezesa sądu rejonowego)”⁴⁵². Jednocześnie sędzia nie może zwracać się do instytucji i osób postronnych ani podawać tych spraw do wiadomości publicznej, a naruszenie zakazów tego przepisu może zostać zakwalifikowane jako przewinienie dyscyplinarne⁴⁵³. W świetle doktryny, „stosunek służbowy” sędziego jest jednocześnie regulowany normami prawnymi Konstytucji, prawem o ustroju sądów powszechnych oraz Kodeksem pracy, stąd na treść stosunku służbowego składają się regulacje prawa publicznego, a w kwestiach nieuregulowanych w pragmatyce służbowej – przepisy prawa pracy. Sędzia pozostaje w stosunku pracy nawiązanym na podstawie mianowania, a zatem mają do niego zastosowanie niektóre regulacje prawa pracy, ale jednocześnie do jego obowiązków służbowych należy podejmowanie czynności jurysdykcyjnych, czy – szerzej – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co jest regulowane prawem publicznym, ustrojowym⁴⁵⁴. Ta „dwoistość treści stosunku służbowego” sędziego powoduje, że niektóre elementy składające się na tę treść zostały wyłączone z możliwości dochodzenia ich na drodze sądowej⁴⁵⁵, stąd w kwestiach regulowanych przepisami ustrojowymi sędziemu przysługuje przede wszystkim droga służbowa. Natomiast w zakresie elementów stosunku służbowego sędziego, które dotyczą pozostawania sędziego w „zatrudnieniu” i wykonywania obowiązków związanych z pracowniczą stroną jego stosunku służbowego (tj. ze służbowym stosunkiem pracy), dopuszczalna jest droga sądowa⁴⁵⁶. Powyższe potwierdził wprost Sąd Najwyższy, stwierdzając, że ustawodawca, przydając sędziemu prawo do drogi sądowej w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego, nie różnicuje aspektów pracowniczych i publiczno-prawnych tego stosunku. Stąd dziś „nie budzi żadnych wątpliwości, że stosunek służbowy sędziego nie wynika z norm prawa administracyjnego i nie jest poddany ochronie sądowej

⁴⁵¹ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 80–80d [w:] A. Górski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz...*, s. 382.

⁴⁵² K. Gonera, *Komentarz do art. 89 [w:] A. Górski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 449.

⁴⁵³ Wyrok SN z dnia 24 lutego 2003 r., SNO 5/03; Lex: Nr 568989.

⁴⁵⁴ A. Kijowski, *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy 2004, Nr 1, s. 21.

⁴⁵⁵ Tj. przed sądem pracy, sądem cywilnym, sądem administracyjnym.

⁴⁵⁶ K. Gonera, *Komentarz do art. 89 [w:] A. Górski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz...*, s. 450.

przed sądami administracyjnymi⁴⁵⁷. Przyjmuje się więc, że w kwestiach, które regulowane są przepisami ustrojowymi, sędziemu przysługuje przede wszystkim droga służbowa. Natomiast w odniesieniu do tych elementów treści stosunku służbowego sędziego, które mają związek z pozostawianiem w zatrudnieniu i wykonywaniem przez niego obowiązków związanych z pracowniczą stroną stosunku służbowego, dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem pracy, a nie sądem administracyjnym⁴⁵⁸.

Przywołane, wybrane elementy konstrukcyjne statusu służbowego sędziów stanowią tylko część teoretycznego modelu tego typu stosunku prawnego⁴⁵⁹. Innymi słowy, w szerszej perspektywie zarysowany status służbowy sędziów stanowi jedynie fragment regulacji statusu prawnego kadr wymiaru sprawiedliwości. Chociażby w samym Prawie o ustroju sądów powszechnych z 2001 r., ustawodawca poświęca odrębny rozdział problematyce statusu prawnego asesorów sądowych, który wzorowany na statusie sędziego, przyznaje im immunitet, ochronę stosunku służbowego, stabilizację służbową w tym nieusuwalność, a także szczególne prawa i obowiązki oraz określa zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴⁶⁰. Obok tej ustawy źródłem prawa regulującym status prawny niektórych segmentów kadr wymiaru sprawiedliwości jest Ustawa z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴⁶¹, Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych⁴⁶², a także ustawy: z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴⁶³, z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁴⁶⁴ oraz z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁴⁶⁵.

W dzisiejszej doktrynie prawa pracy przyjmuje się, że status sędziego w pierwszej kolejności oparty jest na stosunku służbowym (publicznoprawnym), uzupełnionym o elementy stosunku pracy łączącego sędziego z danym sądem⁴⁶⁶. W przypadku innych niż sędziowie pracowników sądów, w tym asystentów i referendarzy elementy pracownicze odgrywają

⁴⁵⁷ Postanowienie SN z dnia 14 listopada 2019 r., I DSP 1/18; Lex: Nr 3019498.

⁴⁵⁸ K. Gonera, *Komentarz do art. 89 [w:] A. Górski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz...*, s. 450–451.

⁴⁵⁹ Zob. np. W. Jakimowicz, *Autoritetowe prawo administracyjne [w:] J. Supernat (red.), Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 128.

⁴⁶⁰ Art. 106h–106zg Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z art. 106i mianowania asesorów dokonuje Prezydent RP na czas nieokreślony na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a w akcie mianowania wyznacza się miejsce służbowe (siedzibę) asesora sądowego.

⁴⁶¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. 2024 poz. 1267 t.j.

⁴⁶² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych; Dz.U. 2022 poz. 2250 t.j.

⁴⁶³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; Dz.U. 2024 poz. 622 t.j.

⁴⁶⁴ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego; Dz.U. 2018 poz. 1422 t.j.

⁴⁶⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu; Dz.U. 2022 poz. 762 t.j.

⁴⁶⁶ K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 11.

większą rolę, „co uzasadnia analizę statusu tych pracowników przede wszystkim z perspektywy prawa pracy, ale także z uwzględnieniem uwarunkowań prawnoustrojowych”⁴⁶⁷. Zgodnie z przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych pozostałe kategorie pracowników zatrudnionych w sądach stanowią kuratorzy sądowi tworzący kuratorską służbę sądową, których stosunek pracy reguluje Ustawa z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych⁴⁶⁸ oraz urzędnicy i inni pracownicy sądowi, których stosunek pracy reguluje Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, a także asystenci i starsi asystenci sędziów⁴⁶⁹.

4.3.3.2. STATUS SŁUŻBOWY KURATORÓW SĄDOWYCH

Stosunek pracy kuratorów sądowych nawiązywany jest na podstawie mianowania dokonywanego przez prezesa sądu okręgowego. Prezes sądu ma także kompetencje do przenoszenia kuratora do innego sądu lub zespołu kuratorskiej służby sądowej, do zawieszenia go w pełnieniu obowiązków służbowych, a także do rozwiązania z kuratorem zawodowym stosunku pracy (z urzędu albo na wniosek prezesa sądu rejonowego, albo kuratora okręgowego). Czynności z zakresu stosunku pracy wobec kuratora okręgowego i zastępcy kuratora okręgowego podejmuje prezes sądu okręgowego, a wobec kuratora zawodowego prezes sądu rejonowego, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla prezesa sądu okręgowego. Pomimo jednoznacznie prawonopracowniczego charakteru stosunku prawnego kuratora cała ustawowa koncepcja tej formacji nawiązuje wprost do modeli publicznoprawnych. Ustawa reguluje więc szczególne prawa i obowiązki służby kuratorskiej, w tym obowiązek ślubowania, określa zasady naboru, ocen okresowych, szczególnych obowiązków, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także określa enumeratywne przesłanki rozwiązania stosunku pracy, jego wygaśnięcia czy zmiany, w tym też zasady przenoszenia między sądami czy stanowiskami służbowymi. Ustawa nie tylko operuje językiem prawnym właściwym pragmatykom służbowym, ale nawet ustala stopnie służbowe dla kuratorów zawodowych⁴⁷⁰, tym samym ściśle nawiązując do pierwotnego, publicznoprawnego modelu tej formacji⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ A. Dubowik, *Status prawny asystentów sędziów i referendarzy sądowych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 706.

⁴⁶⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych; Dz.U. 2023 poz. 1095 t.j.

⁴⁶⁹ Art. 147 § 4 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁴⁷⁰ Art. 7 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.

⁴⁷¹ K. Stasiak, *Ustawa o kuratorach sądowych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 64–65.

4.3.3.3. STATUS SŁUŻBOWY PROKURATORÓW (ORAZ ASESORÓW, ASYSTENTÓW I APLIKANTÓW PROKURATURY)

Wątpliwości co do publicznoprawnego charakteru ustawodawca nie miał natomiast odnośnie do statusu służbowego prokuratorów, najpierw utrzymując w prawodawstwie potransformacyjnym postanowienia w tym zakresie Ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze⁴⁷², następnie wydając Ustawę z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze⁴⁷³. Prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego, a stosunek służbowy nawiązuje się z chwilą doręczenia zawiadomienia o powołaniu. Przy powołaniu prokurator składa ślubowanie wobec Prokuratora Generalnego służenia wiernie Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa gwarantuje ochronę stosunku służbowego prokuratora, zastrzegając m.in. prawo Prokuratora Generalnego odwołania (na wniosek Prokuratora Krajowego) prokuratora, jeżeli prokurator, pomimo dwukrotnego ukarania przez sąd dyscyplinarny karą dyscyplinarną (inną niż upomnienie), popełnił przewinienie służbowe, w tym dopuścił się oczywistej obrazy przepisów prawa lub uchybił godności urzędu prokuratora. Także to Prokurator Generalny odwołuje prokuratora, który zrzekł się stanowiska.

Prawomocne orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby prokuratorskiej oraz prawomocny wyrok sądu skazujący prokuratora za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub orzekający wobec prokuratora środek karny pozbawienia praw publicznych, zakaz zajmowania stanowiska prokuratora, degradację lub wydalenie z zawodowej służby wojskowej, powodują z mocy prawa utratę stanowiska prokuratora. W takiej sytuacji stosunek służbowy prokuratora wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia lub wyroku. Stosunek służbowy prokuratora wygasa z dniem utraty przez niego obywatelstwa polskiego lub uzyskania obywatelstwa innego państwa⁴⁷⁴.

Ustawa również reguluje kwestię przeniesienia prokuratora oraz jego delegacji. Przeniesienia na inne miejsce służbowe dokonuje Prokurator Krajowy, co do zasady tylko za zgodą prokuratora. Zgoda taka nie jest wymagana w kilku ustawowo, enumeratywnie wskazanych przypadkach (np. gdy dochodzi do zniesienia stanowiska w związku ze zmianą organizacji prokuratury, czy też w wyniku kary dyscyplinarnej). Natomiast Prokurator Generalny ma kompetencje do delegowania prokuratora do Ministerstwa Sprawiedliwości, czy do pełnienia czynności lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Co do zasady delegowanie na okres dłuższy

⁴⁷² Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; Dz.U. 2011 Nr 270, poz. 1599 t.j.

⁴⁷³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze; Dz.U. 2024 poz. 390 t.j. oraz Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze; Dz.U. 2016 poz. 178.

⁴⁷⁴ Art. 93 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

niż 6 miesięcy w roku może nastąpić tylko za zgodą prokuratora, z zastrzeżeniem, że „w uzasadnionych przypadkach, z uwagi na potrzeby kadrowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Prokurator Krajowy może delegować prokuratora bez jego zgody na okres 12 miesięcy w ciągu roku do prokuratury mającej siedzibę w miejscowości, w której zamieszkuje delegowany, lub do prokuratury w miejscowości, w której znajduje się prokuratura będąca miejscem zatrudnienia delegowanego”⁴⁷⁵. Ustawa określa enumeratywne przypadki, w których delegacja taka może zostać odwołana (np. gdy stan zdrowia tego prokuratora uniemożliwia dalsze pełnienie obowiązków) oraz zastrzega 3 miesięczny okres wypowiedzenia.

W sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi, zgodnie z art. 101 ustawy – Prawo o prokuraturze, przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym dla spraw pracowniczych. Natomiast żądania i zażalenia związane ze stanowiskiem służbowym prokurator powinien wносить w pierwszej kolejności w drodze służbowej. Jak zauważa się w komentarzach „przed skierowaniem powództwa do sądu pracy należy pamiętać, że na gruncie art. 3 k.p. pracodawcą prokuratora prokuratury rejonowej jest prokuratura rejonowa – bez względu na to, że praktycznie wszystkie istotne decyzje dotyczące jego kariery podejmowane są na wyższych szczeblach prokuratury”⁴⁷⁶, a jego akta osobowe prowadzi prokurator okręgowy”⁴⁷⁷.

Ze statusem prokuratora ustawodawca powiązał też instytucję immunitetu i stanu spoczynku. W pierwszym zakresie immunitet prokuratorski oznacza, że prokurator oraz Prokurator Generalny nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej (ani też tymczasowo aresztowani) bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego, a zatrzymani – bez zgody przełożonego dyscyplinarnego. Nie dotyczy to sytuacji zatrzymania prokuratora na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Do czasu wydania zezwolenia na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej wolno przedsięwziąć tylko czynności niecierpiące zwłoki (niezwłocznie zawiadamiając o tym jego przełożonego). W przypadku Prokuratora Generalnego zawiadamia się Prezesa Rady Ministrów⁴⁷⁸. Natomiast stan spoczynku w ustawie został uregulowany odwołaniem do wybranych przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, a zatem został skonstruowany na zasadach omówionego już wyżej stanu spoczynku sędziów⁴⁷⁹. W tym kontekście warto przywołać trafny komentarz, zgodnie z którym „akt powołania [prokuratora] obejmuje zawsze łączne wskazanie stanowiska prokuratorskiego i miejsca służbowego. Od pojęć stanowiska prokuratorskiego i miejsca

⁴⁷⁵ Art. 106 §3 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

⁴⁷⁶ Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2009 r., II PK 131/08; Lex: Nr 593418.

⁴⁷⁷ P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 301.

⁴⁷⁸ Art. 135 §1 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

⁴⁷⁹ Art. 127 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

służbowego należy odróżnić pojęcie stosunku służbowego prokuratora, które – analogicznie do sędziów – ma charakter swoistego stosunku prawnego łączącego prokuratora z państwem i pracodawcą. Stosunek służbowy obejmuje nie tylko stosunek pracy, ale też elementy o charakterze publicznoprawnym. Prokurator przechodzący w stan spoczynku nie traci stanowiska prokuratorskiego, ale jedynie władzę prokuratorską oraz niektóre prawa i obowiązki korporacyjne⁴⁸⁰.

Ustawa Prawo o prokuraturze określa także status prawny asesorów prokuratury, asystentów prokuratorów oraz aplikantów prokuratorskich. Pierwsza grupa jest mianowana i zwalniana przez Prokuratora Generalnego, zaś status prawny grupy drugiej reguluje Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury. Status prawny aplikanta prokuratorskiego określa Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁴⁸¹. Szczególne rozwiązania prawne dotyczące innej kategorii prokuratorów zawiera Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁴⁸². Natomiast w sprawach nieuregulowanych w ustawie – Prawo o prokuraturze, do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach tej ustawy – przepisy Kodeksu pracy⁴⁸³.

4.3.3.4. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW SĄDÓW I PROKURATURY

Istotne dopełnienie katalogu stosunków służbowych kadr w wymiarze sprawiedliwości stanowi Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury⁴⁸⁴, która zastąpiła regulacje rozporządzenia z lat 80. (w których status referendarzy sądowych opierał się na mianowaniu⁴⁸⁵). Przywołana ustawa dokonała całkowitego odejścia od rozwiązań tradycyjnie publicznoprawnych na rzecz stosunków zobowiązaniowych, bo w jej świetle jedyną podstawą nawiązania stosunku pracy z „pracownikiem” (takich instytucji jak sądy powszechne i wojskowe oraz powszechne jednostki organizacyjne prokuratury czy

⁴⁸⁰ P. Turek, *Prawo o prokuraturze. Komentarz...*, s. 278.

⁴⁸¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury; Dz.U. 2024 poz. 390 t.j.

⁴⁸² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz.U. 2023 poz. 102 t.j.

⁴⁸³ Art. 130 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze.

⁴⁸⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury; Dz.U. 2018 poz. 577 t.j.

⁴⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1986 r. w sprawie szczególnych warunków przyjęcia na stanowisko referendarza i sekretarza sądowego oraz w sprawie organizacji praktyki i egzaminu na stanowisko sekretarza sądowego; Dz.U. 1986 Nr 28, poz. 140.

biuro służby prawnej Trybunału Konstytucyjnego) jest umowa o pracę⁴⁸⁶. Pomimo jednoznacznego, formalnego nadania tej grupy stanowisk charakteru pracowniczego, ustawodawca *de facto* zbliżył ich status do publicznoprawnego statusu urzędniczego, czego najjaśniejszym przykładem jest konsekwentne nazywanie adresatów tych przepisów terminem „urzędnicy”⁴⁸⁷. Jednak nie tylko na poziomie terminologii istnieje wyraźna zbieżność. Cała koncepcja rekrutacji, przygotowania do pracy (nazwanego w ustawie „stażem urzędniczym”⁴⁸⁸), nawiązania stosunku pracy, katalogu ustawowo określonych, enumeratywnych obowiązków urzędniczych (w tym wykonywania tzw. poleceń służbowych⁴⁸⁹), ocen okresowych, zasad przenoszenia do innych urzędów, ustawowo określone przesłanki rozwiązania stosunku pracy⁴⁹⁰, czy zasady apolityczności i neutralności politycznej ma wymiar i charakter pragmatyki służbowej. Mimo jednak takiego merytorycznego charakteru tego aktu prawnego ustawodawca nie zdecydował się nadać więzi tych pracowników i państwa naturalnego przecież w takich okolicznościach publicznoprawnego charakteru.

4.3.3.5. STATUS SŁUŻBOWY RADCÓW I INNYCH PRACOWNIKÓW PROKURATORII GENERALNEJ RP

Wreszcie, w kontekście kadr szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, trzeba wspomnieć o ostatniej grupie stosunków prawnych w tym obszarze, a mianowicie o stosunkach regulowanych Ustawą z 15 grudnia 2016r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹¹. W jej świetle radców Prokuraturii *expressis verbis* mianuje Prezes Prokuraturii Generalnej. Mimo użycia tak jednoznacznego pojęcia ustawodawca w art. 55 ust. 2 ustawy dookreśla, że termin ten „stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania w rozumieniu przepisów Ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”. Jednocześnie ustawa dopuszcza, że osoba podejmująca po raz pierwszy pracę na stanowisku radcy może być zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas określony (nie dłuższy niż 33 miesiące).

Mimo tak jednoznacznego przypisania kodeksowego charakteru stosunku pracy radców ustawa wiąże z ich statusem właściwe dla relacji publicznoprawnej atrybuty. Radca

⁴⁸⁶ Art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

⁴⁸⁷ Np. art. 17, art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

⁴⁸⁸ Art. 3 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

⁴⁸⁹ Art. 7 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

⁴⁹⁰ Art. 12 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury.

⁴⁹¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 2024 poz. 1192 t.j.

jest zobowiązany do wykonywania poleceń przełożonych dotyczących treści czynności⁴⁹², a także ma prawo żądania od przełożonego wydania polecenia na piśmie wraz z uzasadnieniem. Jeżeli radca nie zgadza się z poleceniem, może żądać, aby zmieniono polecenie albo wyłączono go od udziału w sprawie. Ze statusem radcy ustawa wiąże zakaz podejmowania działalności politycznej⁴⁹³ i uczestniczenia w strajkach, członkostwa w związkach zawodowych⁴⁹⁴, a także zakaz wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub naruszających dobre obyczaje, w szczególności wzbudzających podejrzenie o stronnictwo lub interesowność⁴⁹⁵. Natomiast przed nawiązaniem stosunku pracy radca ślubuje przed Prezesem Prokuratury Generalnej służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej. Wreszcie, ustawa określa dopuszczalne przesłanki rozwiązania stosunku pracy z radcą⁴⁹⁶ oraz zasady ocen okresowych i odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴⁹⁷.

Poza radcami mianowanymi w Prokuraturze Generalnej mogą być także zatrudnieni referendarze, w tym asystenci radców, biegli i tłumacze. W sprawach nieuregulowanych Ustawą o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, do pracowników innych niż radcowie i referendarze, stosuje się przepisy Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, a w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu pracy⁴⁹⁸.

4.3.4. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO INNYCH SŁUŻB NIEZMILITARYZOWANYCH⁴⁹⁹

W prawodawstwie potransformacyjnym proces rozproszenia norm pierwotnie przynależnych do prawa stosunku służbowego (nazwany tu procesem atomizacji tych przepisów) przejawiał się nie tylko w bezzasadnym powieleniu tych samych instytucji prawnych w osobnych, nowo powstałych aktach prawnych (co skutkowało wyodrębnieniem kolejnych, zróżnicowanych segmentów kadr służby publicznej). Przejawiał się dodatkowo zróżnicowaniem wewnętrznym statusów prawnych osób objętych reżimem

⁴⁹² Tamże, art. 52.

⁴⁹³ Tamże, art. 63.

⁴⁹⁴ Tamże, art. 64.

⁴⁹⁵ Tamże, art. 62.

⁴⁹⁶ Tamże, art. 74.

⁴⁹⁷ Tamże, art. 83.

⁴⁹⁸ Tamże, art. 82.

⁴⁹⁹ Termin: „*niezmilitaryzowanych*” został tutaj użyty w konsekwencji stosowania teoretycznego podziału *prawa stosunku służbowego* przyjętego za doktryną także w tej monografii. Jednak, jak pokażą dalsze rozważania, cecha „braku zmilitaryzowania” w niektórych przypadkach zupełnie nie odnajduje odzwierciedlenia w rzeczywistych, prawnie zapewnionych, atrybutach formacji kadrowych.

konkretnej, tj. już wyodrębnionej pragmatyki. Na ten proces nałożyło się zjawisko tzw. konwencjonalizacji⁵⁰⁰ prawa stosunku służbowego, które przebiegało w różnym stopniu w poszczególnych obszarach służby publicznej. Instrumentalne nadawanie instytucjom publicznoprawnym charakteru zobowiązaniowego, z jednoczesnym utrzymaniem w treści ustaw terminu „mianowanie” z nowym znaczeniem definicyjnym (zgodnym z nowo powstałą koncepcją „dwoistości” tegoż aktu⁵⁰¹) z utrzymaniem tych elementów ustawowych, które stanowią *de facto* desygnaty stosunku służbowego *sensu stricto*, skłania do postawienia tu tezy o błędnej supozycji nazwy⁵⁰². Wreszcie, odrębnym wariantem atomizacji przepisów prawa stosunku służbowego jest nadawanie znamion publicznoprawnego statusu tym stosunkom prawnym, w których nigdy nie występowały i występować nie powinny z uwagi na usytuowanie w strukturze państwa.

4.3.4.1. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH (PKP I POCZTA POLSKA)

Elementy prawa stosunku służbowego zanikły w obszarze przedsiębiorstw państwowych, przede wszystkim w związku z procesem ich komercjalizacji, wskutek czego te podmioty przeobrażały się w spółki kapitałowe⁵⁰³. Przykładowe wygaszenie statusu mianowanych pracowników kolejowych i Poczty Polskiej nastąpiło ostatecznie mocą Ustawy z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁰⁴. W ustawowo zatem określonym dniu stosunki pracy zawarte na tej podstawie (objęte rozporządzeniami Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych⁵⁰⁵ oraz z 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Poczta Polska, Telegraf i Telefon”⁵⁰⁶) przekształcały się z mocy prawa w stosunki pracy na podstawie umowy

⁵⁰⁰ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 68.

⁵⁰¹ T. Kuczyński, *Od publicznoprawnej (służbowej) do zobowiązaniowej (pracowniczej) koncepcji stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 108.

⁵⁰² Błąd logiczny, w którym połączenie rzeczownika z przymiotnikiem tworzy jawny nierozwiązywalny konflikt; zob. więcej: podrozdział Nr 4.4, *Uwagi końcowe*, s. 322.

⁵⁰³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników; Dz.U. 2024 poz. 1198 t.j.

⁵⁰⁴ Art. 25a.² Ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1996 Nr 24, poz. 110.

⁵⁰⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych; Dz.U. 1993 Nr 98, poz. 449.

⁵⁰⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Poczta Polska, Telegraf i Telefon”; Dz.U. 1986 Nr 43, poz. 209 i Dz.U. 1991 Nr 63, poz. 267.

o pracę na czas nieokreślony⁵⁰⁷. Jednak, jak zauważa się w doktrynie, choć współczesne prawo administracyjne w zasadzie nie lokuje funkcji administracyjnych w tego typu podmiotach, to wyjątkowo niektóre przedsiębiorstwa państwowe i komunalne nadal są wyposażone w kompetencje administracyjne i dlatego można je zaliczyć do podmiotów administrujących⁵⁰⁸, a jako ilustrację tej tezy wskazuje się właśnie Poczta Polska⁵⁰⁹.

Status pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, którą ustawodawca przekształcił w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska oraz „Telekomunikacja Polska S.A.”, zgodnie z art. 80 Ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności⁵¹⁰ został utrzymany „z zachowaniem dotychczasowych stosunków pracy i wynikających z nich praw i obowiązków”. Dopiero w Ustawie z 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”⁵¹¹, ostatecznie przesądzono, że mianowani pracownicy Poczty Polskiej stali się z mocy prawa pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (w przypadku odmowy pracownika na to przekształcenie następowało rozwiązanie umowy o pracę)⁵¹². Pomimo zmiany charakteru prawnego relacji tych pracowników i państwa pozostały jednak związane z ich statusem elementy nawiązujące do publicznoprawnych źródeł, jak chociażby gwarancje, że pracownikom tej spółki, w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia tzw. powszechnych usług pocztowych, przysługuje ochrona prawna przewidziana w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych⁵¹³.

4.3.4.2. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW LASÓW PAŃSTWOWYCH (W TYM SŁUŻBY LEŚNEJ)

Odmiernym torem toczyła się historia statusu prawnego kadr lasów państwowych, co wynikało z dokonanej zmiany charakteru prawnego tego podmiotu z utworzonego mocą Ustawy z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym⁵¹⁴ przedsiębiorstwa

⁵⁰⁷ Pomijam w tym miejscu omówioną dalej problematykę statusu prawnego Straży Ochrony Kolei.

⁵⁰⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 210.

⁵⁰⁹ Tamże.

⁵¹⁰ Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności; Dz.U. 1990 Nr 86, poz. 504.

⁵¹¹ Ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”; Dz.U. 1997 Nr 106, poz. 675.

⁵¹² Art. 43 Ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

⁵¹³ Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”; Dz.U. 2020 poz. 2064 t.j.

⁵¹⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym; Dz.U. 1949 Nr 63, poz. 494.

państwowego na opartą na przepisach Ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁵¹⁵ „państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej”⁵¹⁶. Ustawodawca mocą tego aktu prawnego utworzył „służbę leśną” której przyznał ustawowe zadania zarządzania lasami państwowymi oraz prowadzenia w nich gospodarki leśnej, a także – co wymaga podkreślenia – zadania ochrony oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego⁵¹⁷. Służba Leśna jest wyodrębnioną zatem grupą pracowników „Lasów Państwowych”, decydujących o wykonywaniu zadań Lasów Państwowych i zajmujących się ochroną lasów⁵¹⁸. Stąd, jak zauważono, „pracownikiem Służby Leśnej nie będzie osoba świadcząca swoje usługi na innej podstawie, niż umowa o pracę”⁵¹⁹, z tym jednak zastrzeżeniem, że przedmiotem rozważań komentatorów jest tutaj nie kwestia utraty publiczno-prawnego charakteru tego stosunku prawnego, lecz ryzyko objęcia statusem służby leśnej osób wykonujących takie zadania na podstawie umów cywilnoprawnych.

Pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych także korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. W czasie pełnienia zadań służbowych mają obowiązek noszenia munduru i oznak służbowych. Ze statusem członka służby leśnej ustawodawca w pewnych okolicznościach wiąże dodatkowe uprawnienia, np. prawo do bezpłatnego mieszkania, płatnego urlopu dla poratowania zdrowia czy korzystania z ulgi w opłatach za przejazdy koleją i autobusami państwowej komunikacji samochodowej.

Natomiast w ramach Służby Leśnej, szczególny status posiadają strażnicy leśni, którzy wykonują zadania związane „ze zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego”. Strażnik leśny (zatrudniony w nadleśnictwie) w czasie wykonywania obowiązków służbowych w zakresie tych zadań jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego). Do tego ma prawo prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed kolegiami do spraw wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych kolegiów w sprawach zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego. Nakłada grzywny w drodze mandatu karnego, legitymuje osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia (a także

⁵¹⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 444.

⁵¹⁶ Art. 32 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

⁵¹⁷ Art. 45 ust. 1 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

⁵¹⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 45 [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. IV; Lex/el. 2024.

⁵¹⁹ M. Tyburek, *Komentarz do art. 45 [w:] B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego*; Lex/el. 2011.

świadców przestępstwa lub wykroczenia) w celu ustalenia ich tożsamości oraz zatrzymuje i dokonuje kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku, a ponadto przegląda zawartość bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

Strażnik leśny ma prawo do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, jak również w nagłych przypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy, żądania wyjaśnień i wykonywania czynności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz doprowadzania do najbliższego posterunku Policji osób, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia dalszych czynności wyjaśniających. Wreszcie, strażnik leśny może stosować środki przymusu bezpośredniego, polegające na użyciu siły fizycznej, broni gazowej lub ręcznego miotacza gazowego, wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez niego zadań. Jeżeli zastosowanie tych środków jest niewystarczające, ma prawo użycia broni palnej w celu odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie własne lub innej osoby, przeciwko osobie, która, wezwana do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, nie zastosuje się do tego wezwania, a jej zachowanie wskazuje na bezpośredni zamiar ich użycia przeciwko niemu lub innej osobie oraz przeciwko osobie, która usiłuje przemocą odebrać broń.

Pomimo tak specjalnego charakteru wykonywanych zadań i przyznanych kompetencji (co bardzo wyraźnie widać na przykładzie wyodrębnionej grupy strażników leśnych) ustawodawca nie nadał im statusu publicznoprawnego. Ich status ma charakter pracowniczy, mimo że służba leśna jest w ocenie także doktryny prawa pracy uznawana za rodzaj służby publicznej⁵²⁰. Niemniej w świetle dzisiejszych przepisów „odmowa uznania leśniczego Lasów Państwowych za funkcjonariusza publicznego opiera się na stanowisku, że nie może on zostać zaliczony do grona pracowników administracji rządowej ani też do pracowników innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, przez który należy rozumieć wyodrębnioną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego pełniącą określone funkcje życia publicznego”⁵²¹. Sąd Najwyższy potwierdził, opierając się jednak tylko na perspektywie prawnokarnej (tj. przede wszystkim analizie zakresu podmiotowego art. 115 §3 Kodeksu karnego⁵²²), że status leśniczego Lasów Państwowych nie pozwala zakwalifikować go jako funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 §13 k.k. Oba

⁵²⁰ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 383.

⁵²¹ K. Roszewska, *Status prawny pracowników leśnictwa* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 1378.

⁵²² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny; Dz.U. 2025 poz. 383 t.j.

te uzasadnienia wydają się fragmentaryczne i powierzchowne, dalekie od optyki prawa administracyjnego⁵²³.

Tego typu kuriozalne modele normatywne, wyrażane w prawie pozytywnym, jeszcze wyraźniej są dostrzegalne w konstrukcjach prawnych innych, poniekąd analogicznych formacji, takich jak Państwowa Straż Łowiecka, Straż Ochrony Przyrody czy Państwowa Straż Rybacka. Wszystkie te regulacje prawne uzasadniają tezę o atomizacji prawa stosunku służbowego.

4.3.4.3. STATUS PRAWNY PAŃSTWOWEJ STRAŻY ŁOWIECKIEJ

Przywołana Państwowa Straż Łowiecka została powołana Ustawą z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁵²⁴. W jej świetle jest to formacja umundurowana, uzbrojona i wyposażona w oznakowane środki transportu, która podlega wojewodzie⁵²⁵. Koordynację jej działań (w tym np. zwalczanie kłusownictwa i wszelkiego szkodnictwa łowieckiego oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń w tym zakresie) prowadzi komendant wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej, którego powołuje wojewoda⁵²⁶. Strażnik łowiecki jest zobowiązany do noszenia przy wykonywaniu czynności służbowych munduru wraz z oznakami służbowymi. Katalog uprawnień tej formacji jest zbliżony do przywołanego już katalogu uprawnień straży leśnej i zawiera m.in. kompetencje do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia; nakładania i ściągania grzywien w drodze mandatu karnego; przeszukania osób i pomieszczeń w przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa (wykroczenia); ujęcia sprawcy przestępstwa (wykroczenia) na gorącym uczynku (w pościgu podjętym bezpośrednio po jego popełnieniu) i doprowadzenia do Policji. Ponadto strażnicy ci są uprawnieni do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia. W związku z przyznanymi zadaniami ustawodawca przyznaje strażnikowi łowieckiemu prawo noszenia broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, pałki służbowej i kajdanek zakładanych na ręce a także noszenia ręcznego miotacza substancji obezwładniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Mimo tak specjalnego charakteru zadań ustawa ta w art. 38 ust. 2 przesądza jednoznacz-

⁵²³ J. Jagielski, *Problem zaliczania Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” do kategorii „Administracja rządowa”* [w:] I. Galińska-Raczy (red.), *Status posła*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, cz. II, Warszawa 2007, s. 188–190.

⁵²⁴ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; Dz.U. 2025 poz. 539 t.j.

⁵²⁵ Art. 36 Ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie.

⁵²⁶ A. Pązik, *Komentarz do art. 36* [w:] A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. II, opubl: Lex/el. 2023.

nie, że „Strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej są pracownikami urzędów wojewódzkich”⁵²⁷, co potwierdzone zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁵²⁸.

4.3.4.4. STATUS PRAWNY SŁUŻBY OCHRONY PRZYRODY

Jeszcze dalszym poziomem atomizacji prawa stosunku służbowego *sensu largo*, rozumianej tutaj już nie tylko jako rozproszenie tych przepisów w odrębnych i zróżnicowanych (w usytuowaniu w gałęziowym podziale systemu prawa) aktach prawnych, ale też rozproszonych i zróżnicowanych (zwykle tylko deklaracyjnie) w ramach jednej ustawy, w stosunku do statusu prawnego tej samej formacji służbowej określała najpierw Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody⁵²⁹, a następnie tak samo zatytułowana ustawa z 16 kwietnia 2004 r.⁵³⁰. Na mocy tych aktów została erygowana służba ochrony przyrody⁵³¹, do zadań której należy chociażby ochrona mienia parku narodowego i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego. Ustawodawca wprowadza dwoisty status prawny osób pozostających w strukturach tej formacji dzieląc je na pracowników i funkcjonariuszy, a także różnicując, w pewnym stopniu katalog ich kompetencji. W istocie jednak, mimo użytego w ustawie terminu o jednoznacznej definicji (tj. „funkcjonariusz”), obie te kategorie mają status pracowniczy.

Pracownik Służby Parku Narodowego i Krajobrazowego w szczególności identyfikuje i ocenia zagrożenia parku, a w ramach jego ochrony ma prawo do legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody⁵³². Natomiast funkcjonariusz Straży Parku wykonuje zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń, z czym ustawodawca powiązał m.in. prawo legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa i zatrzymywania takich osób czy zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych przedmiotów pochodzących z przestępstwa, a także narzędzi i środków⁵³³. Dodatkowo funkcjonariusz ma prawo użycia środków przymusu bezpośredniego. Nato-

⁵²⁷ R. Stec, *Komentarz do art. 36* [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 286.

⁵²⁸ Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., II PK 253/04; Lex: Nr 166430. Niemniej jednak w piśmiennictwie stosuje się wobec tej grupy pracowników termin „funkcjonariusz”, np. zob. Z. Zwolak, *Komentarz do art. 36* [w:] T. Müller, Z. Zwolak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, 1999; Lex.

⁵²⁹ Art. 17–18 Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody; Dz.U. 1991 Nr 114, poz. 492.

⁵³⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz.U. 2024 poz. 1478 t.j.

⁵³¹ Rozdział 6 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁵³² K. Gruszecki, *Komentarz do art. 103* [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 844.

⁵³³ Art. 108 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; K. Gruszecki, *Komentarz do art. 108* [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz...*, s. 868–869.

miast obu tym kategoriom członków służby parku ustawa przyznała prawo wyposażenia w broń myśliwską, a funkcjonariuszom dodatkowo w broń bojową⁵³⁴. Także obie te kategorie osób obowiązane są do wykonywania czynności służbowych w umundurowaniu⁵³⁵. Ponadto przysługuje im bezpłatne mieszkanie, gdy stanowisko i charakter pracy są związane z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania⁵³⁶. Pomimo takich uprawnień socjalnobytowych, kompetencji o charakterze policyjnym, a przede wszystkim wbrew zastosowanej w ustawie terminologii „funkcjonariusz” członkowie służby leśnej opierają swój status prawny na umowie o pracę, a nie akcie nominacji, a zatem ich stosunek prawny ma charakter stosunku zobowiązaniowego⁵³⁷.

4.3.4.5. STATUS PRAWNY PAŃSTWOWEJ STRAŻY RYBACKIEJ

Jeszcze większą aberrację systemowo-pojęciową można odnotować w przepisach erygujących Państwową Straż Rybacką⁵³⁸. Przecież jednoznaczność *de facto* publicznoprawnego charakteru tej formacji (tj. z uwagi na usytuowanie w systemie organów państwa i charakter przypisanych jej kompetencji) nie pozostawia wątpliwości⁵³⁹. Jest to wyodrębniona jednostka organizacyjna podległa bezpośrednio wojewodzie, który nadaje jej regulamin określający organizację i sposób działania tej straży. Zadaniem Państwowej Straży Rybackiej jest kontrola przestrzegania Ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym oraz współpraca w tym zakresie z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych. W czasie wykonywania czynności służbowych strażnicy tej formacji jest uprawniony np. do kontroli dokumentów uprawniających do połowu ryb u osób dokonujących połowu, żądania wyjaśnień i wykonywania czynności niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, a w wypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przeszukiwania osób i pomieszczeń czy dokonywania czynności wyjaśniających w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W związku z tymi zadaniami strażnicy uprawnieni są do noszenia broni palnej (krótkiej) i sygnałowej, a także do noszenia kajdanek, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, pałki służbowej i przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. W czasie wykonywania tych „czynności

⁵³⁴ Art. 110 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁵³⁵ Art. 147 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁵³⁶ Art. 104 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁵³⁷ M. Karpiuk, *Status prawny służby Parku Narodowego*, Zeszyty Naukowe KUL 2018, Nr 1 (241), s. 238.

⁵³⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz.U. 2022 poz. 883 t.j.

⁵³⁹ Jest to organ administracji zespolonej w województwie; zob. M. Wujczyk, *Komentarz do art. 2 [w:] K.W. Baran (red.), Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz...*, s. 60–62.

służbowych” strażnik Państwowej Straży Rybackiej jest zobowiązany do noszenia munduru wraz z oznakami służbowymi⁵⁴⁰.

Paradoksalnie, pomimo tak zmilitaryzowanego charakteru, zhierarchizowanej struktury, zadań w typie policyjnym ustawa ta w art. 22 ust. 4 przesądza, że Strażnicy Państwowej Straży Rybackiej pełnią służbę w organach administracji państwowej i podlegają przepisom Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Zatem ich stosunek prawny wobec państwa ma charakter zobowiązaniowy, nie publicznoprawny. Taka kwalifikacja jest zdumiewająca tym bardziej, że w art. 22b Ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym ustawodawca stwierdza, że „Państwowa Straż Rybacka jest uprawniona do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych do służby w Państwowej Straży Rybackiej, przenoszenia do służby w Państwowej Straży Rybackiej oraz w zakresie wynikającym z przebiegu stosunku służbowego funkcjonariuszy Państwowej Straży Rybackiej, także po jego ustaniu”. Ta nomenklatura terminologiczna jest jednoznacznie przynależna do prawa stosunku służbowego *sensu stricto*, a jednak podstawa prawna status tych „strażników” ma charakter pracowniczy.

4.3.4.6. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW INSPEKCJI OCHRONY ROŚLIN I NASIENICTWA

Kolejnym organem wchodzącym w skład administracji rządowej zespolonej w województwie, który mimo jasnej dyspozycji art. 2 ust. 1 pkt 4 Ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, zawiera wyraźne odstępstwa od modelu służby cywilnej w zakresie statusu prawnego jej kadr jest Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa⁵⁴¹. Pracownicy tej instytucji, pozostając w korpusie służby cywilnej⁵⁴², mogą zostać upoważnieni przez Głównego Inspektora i przez wojewódzkich inspektorów do załatwiania spraw w ich imieniu, w tym do wykonywania czynności w ramach kontroli i innych czynności urzę-

⁵⁴⁰ K. Gruszecki, *Komentarz do art. 23 [w:] K. Gruszecki, Rybactwo śródlądowe. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 162–164.

⁵⁴¹ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa; Dz.U. 2023, poz. 1992.

⁵⁴² Z wyjątkiem Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, który jako centralny organ administracji rządowej powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa. Prezes Rady Ministrów dokonuje także jego odwołania. Zastępców Głównego Inspektora powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Inspektora (także minister odwołuje tych zastępców). Natomiast wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora, zaś zastępcę wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora, na wniosek wojewódzkiego inspektora.

dowych⁵⁴³. Osoba wykonująca te czynności kontrolne ustawowo została uprawniona do szczególnych działań⁵⁴⁴, czego ilustracją jest np. prawo wstępu na grunty, do obiektów, pomieszczeń i środków transportu czy do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, dokonywania oględzin, a nawet przesłuchiwania. W ramach tych zadań kontrolujący korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych w Kodeksie karnym. Ponadto pracownicy tej formacji podczas wykonywania czynności służbowych związanych z graniczną kontrolą fitosanitarną noszą mundur i odznakę Inspekcji⁵⁴⁵. Przydział umundurowania i odznaki Inspekcji następuje z dniem otrzymania przez pracownika Inspekcji upoważnienia do przeprowadzania granicznej kontroli fitosanitarnej. Ustawa nakłada też obowiązek współpracy z Inspekcją innych służb i inspekcji, a także policji i straży gminnej (miejskiej), jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że w toku kontroli pracownik Inspekcji natrafi na opór, który utrudni lub uniemożliwi temu organowi przeprowadzenie wymaganych czynności.

4.3.4.7. STATUS PRAWNY INSPEKTORÓW I PRACOWNIKÓW INSPEKCJI TRANSPORTU DROGOWEGO

W świetle Ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵⁴⁶ Główny Inspektor Transportu Drogowego, jako centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu do spraw transportu⁵⁴⁷, w ramach swych zadań ma prawo kontroli pojazdów i dokumentów, w tym z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Inspektorzy, którzy z upoważnienia wykonują zadania Głównego Inspektora, są zatem uprawnieni do posiadania tej broni⁵⁴⁸ oraz do podejmowania środków przymusu bezpośredniego. Wykonując czynności kontrolne, co do zasady występują w umundurowa-

⁵⁴³ Art. 17 Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

⁵⁴⁴ W tym do posługiwania się przy wykonywaniu zadań legitymacją służbową; zob. art. 19 Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

⁵⁴⁵ Art. 29 Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; Dz.U. 2025 poz. 1490 t.j.

⁵⁴⁷ Zgodnie z art. 53 Główny Inspektor jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Także Prezes Rady Ministrów odwołuje Głównego Inspektora. Zastępców Głównego Inspektora Transportu Drogowego powołuje minister właściwy do spraw transportu spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Minister właściwy do spraw transportu też odwołuje, na wniosek Głównego Inspektora, jego zastępców.

⁵⁴⁸ Pozwolenie na broń palną na okaziciela wydaje, na wniosek wojewódzkiego inspektora, w trybie określonym w Ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. 2024 poz. 485) właściwy miejscowo komendant wojewódzki Policji. Wojewódzki inspektor występuje z wnioskiem do właściwe-

niu, posługując się legitymacją służbową i znakiem identyfikacyjnym. Umundurowanie służbowe przysługuje Głównemu Inspektorowi, wojewódzkiemu inspektorowi (ich zastępcom), inspektorom, a także na zasadach określonych przez Głównego Inspektora pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

W zakresie bezpieczeństwa i porządku ruchu na drogach publicznych oraz w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń drogowych (dot. transportu drogowego i w związku z tym transportem), z uwzględnieniem właściwości i kompetencji innych organów oraz zadań Inspekcji, formacja ta współdziała z Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Służbą Ochrony Państwa, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Służbą Celno-Skarbową, Państwową Inspekcją Pracy, Inspekcją Handlową, Inspekcją Ochrony Środowiska, Inspekcją Weterynaryjną i zarządcami dróg, a także z organami samorządu terytorialnego, jak również z organizacjami zrzeszającymi przewoźników drogowych.

Pomimo takiego charakteru wykonywanych zadań, zarówno status prawny inspektorów, jak i innych pracowników Inspekcji nie ma charakteru publicznoprawnego, lecz zobowiązaniowy. Jak zauważa R. Strachowska, „inspektorzy transportu drogowego są członkami korpusu służby cywilnej. Jednakże do inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, w zakresie wymagań koniecznych do zatrudnienia w służbie cywilnej, nie stosuje się art. 4 u.s.c.”⁵⁴⁹. Stąd ich pracowniczoprawny status dookreśla art. 76 Ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, który to przepis wprowadza odmienne od postanowień pragmatyki służby cywilnej wytyczne, chociażby w zakresie dodatkowych warunków uzyskania statusu inspektora (w tym m.in. posiadanie prawa jazdy co najmniej kategorii B, ukończenie 23 lat, odpowiedni stan zdrowia czy też pozytywne zdanie egzaminu kwalifikacyjnego). Zatrudnienie pracownika tej Inspekcji na stanowisku inspektora warunkowane jest odbyciem praktyki w ramach kursu specjalistycznego zakończonego egzaminem kwalifikacyjnym. Zatrudnienie zaś następuje w ramach służby nadzoru nad ruchem drogowym, służby kontroli opłat drogowych albo służby kontroli transportu drogowego. Główny Inspektor może powoływać też inne niż wymienione rodzaje służb, określając ich organizację, zakres działania oraz właściwość terytorialną.

4.3.4.8. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW INSPEKCJI OCHRONY ŚRODOWISKA

Publicznoprawnego statusu nie ma też w pełni kolejna grupa pracowników, która usytuowana jest w organach zespolonej w województwie administracji rządowej, a mianowicie

go miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji o dopuszczenie inspektora do posiadania broni palnej oraz amunicji na zasadach określonych w przepisach o broni i amunicji.

⁵⁴⁹ R. Strachowska, *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, wyd. III opubl: Lex/el. 2012.

pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 8d Ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵⁵⁰ mowa tutaj o formacji osób zatrudnionych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska⁵⁵¹ i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska⁵⁵². Przywołana ustawa dokonuje podziału tej kadry na trzy główne kategorie, z czego pierwszą grupę stanowią osoby, do których zastosowanie w pełni znajdują przepisy ustawy o służbie cywilnej, tj. pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, ale bez osób zatrudnionych na stanowisku „inspektora”. Do inspektorów stosuje się pragmatykę służby cywilnej, ale z wyłączeniem jej art. 4 (czyli bez zasad określających wymagania warunkujące uzyskanie statusu członka korpusu). W świetle art. 8e ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, inspektorem może zostać pracownik tej Inspekcji, który spełnia dodatkowe wobec postanowień ustawy o służbie cywilnej warunki, tj. posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na stanowisku inspektora oraz odbył półroczny kurs przygotowujący do wykonywania pracy na tym stanowisku i zdał egzamin końcowy. Natomiast do trzeciej grupy pracowników, przywołana wyżej ustawa zalicza „pozostałych pracowników Inspekcji”, wobec których stosuje się Ustawę z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

Szczególny status inspektora wynika oczywiście z charakteru ustawowych zadań, w tym przede wszystkim z jego kompetencji do przeprowadzania kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska. W ramach tego inspektor jest uprawniony m.in. do wstępu przez całą dobę (wraz z niezbędnym sprzętem) na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, do środków transportu czy nawet na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przeprowadza niezbędne badania, może żądać wstrzymania ruchu lub uruchomienia urządzeń, a także żądać pisemnych i ustnych informacji. Inspektor jest uprawniony do wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego (pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań), żądania dokumentów i wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli oraz ustalania tożsamości osób, a także żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w drodze mandatu karnego lub sporządzenia wniosku o ukaranie. W szczególności inspektor jest uprawniony do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia przeciwko środowisku. Pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska podczas pełnienia obowiązków służbowych (oraz w związku z ich pełnieniem) korzystają z ochrony karnoprawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

⁵⁵⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska; Dz.U. 2024 poz. 425 t.j.

⁵⁵¹ Głównego Inspektora Ochrony Środowiska powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu. Także Prezes Rady Ministrów odwołuje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁵⁵² Wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

4.3.4.9. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI FARMACEUTYCZNEJ

Status prawny inspektorów farmaceutycznych, jako kadr administracji rządowej zespolonej w województwie, a tym samym objętych pragmatyką służby cywilnej, wykazuje odmienności, które uzasadnione są charakterem wykonywanych zadań. Zadania te wynikają wprost z ustawowych kompetencji do sprawowania nadzoru nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych, nad warunkami wytwarzania, importu i dystrybucji substancji czynnej, jakością, obrotem i pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi (z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych) oraz obrotem wyrobami medycznymi (z wyłączeniem wyrobów medycznych medycyny weterynaryjnej)⁵⁵³. Inspekcją kieruje Główny Inspektor Farmaceutyczny, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra zdrowia (także odwołuje). Zastępcę Głównego Inspektora powołuje i odwołuje minister zdrowia, a wojewódzkiego inspektora – wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora.

Inspektor do spraw wytwarzania i inspektor do spraw obrotu hurtowego w ramach inspekcji ma prawo wstępu do pomieszczeń, w których jest prowadzona działalność objęta kontrolą, prawo do żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień, a także żądania okazania dokumentów. Ustawa Prawo farmaceutyczne wskazuje, że „inspektorem farmaceutycznym może być osoba, która spełnia wymagania przewidziane odrębnymi przepisami dla pracowników zatrudnionych w urzędach organów administracji rządowej”, tj. wymagania określone w pragmatyce służby cywilnej⁵⁵⁴. Dodatkowymi jednak warunkami jest posiadanie formalnego statusu oraz co najmniej pięciu lat praktyki zgodnej z kierunkiem wykształcenia. Stąd inspektorem do spraw wytwarzania może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe w jednej z następujących dziedzin nauki: farmacji, medycyny, weterynarii, biotechnologii, biologii, inżynierii chemicznej, chemii, mikrobiologii lub technologii farmaceutycznej i co najmniej pięcioletni staż niezbędny do zapewnienia właściwej pracy w nadzorze nad jakością produktów leczniczych. Inspektorem do spraw obrotu hurtowego może być osoba, która jest farmaceutą i posiada co najmniej trzyletni staż pracy w tej Inspekcji, w aptekach lub w podmiotach prowadzących obrót hurtowy produktami leczniczymi⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Art. 109 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne; Dz.U. 2025 poz. 750 t.j.

⁵⁵⁴ M. Kondrat, *Komentarz do art. 114 [w:] M. Kondrat (red.), Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1339.

⁵⁵⁵ Inspektorem do spraw wytwarzania oraz inspektorem do spraw obrotu hurtowego może być też osoba, która ukończyła studia drugiego stopnia w zakresie informatyki lub informatyki i ekonometrii.

4.3.4.10. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI SANITARNEJ

Mozaikowa struktura statusów prawnych kadr Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest pochodną skomplikowanej struktury organizacyjnej tej inspekcji. Instytucja ta jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, które polegają na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, jak i na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej⁵⁵⁶.

Państwowa Inspekcja Sanitarna ma zatem strukturę centralną i terenową. Centralnym organem administracji rządowej kierującym Inspekcją jest Główny Inspektor Sanitarny, którego aparatem obsługowym jest Główny Inspektorat Sanitarny. Terenowymi organami tej inspekcji są państwowi inspektorzy sanitarni, którzy kierują stacjami sanitarno-epidemiologicznymi. Na szczeblu województwa działają państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni mający status organów administracji rządowej zespolonej w województwie (kierują wojewódzkimi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi). Na szczeblu powiatu działają państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni, również mający status organów administracji rządowej zespolonej w powiecie (którzy kierują powiatowymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi). Jeszcze inną kategorię stanowią państwowi graniczni inspektorzy sanitarni, odpowiedzialni za obszary przejść granicznych, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na wodach terytorialnych. Posiadają oni status organów administracji niezespolonej, którzy kierują granicznymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi, a wobec których nadzór sprawuje właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny⁵⁵⁷. Inny status ma jeszcze Wojskowa Inspekcja Sanitarna, czyli podlegająca Ministrowi Obrony Narodowej instytucja, która realizuje zadania państwowej inspekcji sanitarnej w obiektach wojskowych, a także wobec żołnierzy⁵⁵⁸.

⁵⁵⁶ Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; Dz.U. 2024 poz. 416 t.j.

⁵⁵⁷ Art. 10 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; zob. M. Posobkiewicz, J. Kalinowska-Morka, B. Świątkowski, *Państwowa Inspekcja Sanitarna – 60 lat istnienia i 95-lecie funkcjonowania służb sanitarnych w Polsce*, Przegląd Epidemiologiczny 2015, Nr 69, s. 117.

⁵⁵⁸ Art. 22a Ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej: „1. W jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz w podmiotach, w tym spółkach, utworzonych przez te jednostki, urzędzie obsługującym Ministra Obrony Narodowej, podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego i rejonach zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych oraz w stosunku do wojsk obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przemieszczających się przez to terytorium zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonuje Wojskowa Inspekcja Sanitarna finansowana z budżetu państwa. 2. Wojskowa Inspekcja Sanitarna wykonuje zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej również poza terenem jednostek i podmiotów, o których mowa w ust. 1, w stosunku do:

Głównego Inspektora Sanitarnego powołuje Prezes RM na wniosek Ministra zdrowia⁵⁵⁹, a jego zastępców – Minister zdrowia, na wniosek Głównego Inspektora. Nadzór nad tym Głównym Inspektorem sprawuje Minister zdrowia, który także nadaje (w formie rozporządzenia) statut Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu⁵⁶⁰. W Inspektoracie stosunki pracy urzędników objęte są pragmatyką służby cywilnej⁵⁶¹.

Zarówno wojewódzkiego jak i granicznego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje Główny Inspektor Sanitarny, za zgodą wojewody właściwego ze względu na siedzibę powoływanego inspektora. Zastępców obu tych inspektorów powołuje i odwołuje Główny Inspektor Sanitarny na wniosek – odpowiednio – właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i granicznego inspektora sanitarnego. Powołanie to jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w Kodeksie pracy.

Natomiast powiatowego inspektora powołuje i odwołuje wojewódzki inspektor sanitarny po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody (względem siedziby powoływanego powiatowego inspektora sanitarnego). Jego zastępcę powołuje i odwołuje wojewódzki inspektor na wniosek powiatowego inspektora. Powołanie to także jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, o którym mowa w Kodeksie pracy.

Powołanie na stanowisko państwowego inspektora sanitarnego następuje na okres 5 lat, ale Główny Inspektor Sanitarny albo państwowy wojewódzki inspektor sanitarny mogą w każdym czasie odwołać – odpowiednio – wojewódzkiego, granicznego i powiatowego inspektora sanitarnego, tzn. gdy przemawia za tym interes służby, a w szczególności jeżeli działalność tego inspektora lub podległej mu jednostki może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji (w szczególności naruszyć bezpieczeństwo sanitarne na obszarze jego właściwości).

Państwowy inspektor sanitarny wykonuje zadania przy pomocy podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznej⁵⁶². Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 Ustawy o zakładach opieki

1) żołnierzy służby czynnej; 2) funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; 3) żołnierzy wojsk obcych i ich personelu cywilnego przemieszczających się przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywających na tym terytorium. 3. Wojskowa Inspekcja Sanitarna podlega Ministrowi Obrony Narodowej.”

⁵⁵⁹ Prezes Rady Ministrów także odwołuje Głównego Inspektora Sanitarnego.

⁵⁶⁰ Art. 7 ust. 4 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁵⁶¹ Zob. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r.; s. 95. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 10.01.2026).

⁵⁶² Art. 15 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej w brzmieniu: „1. Państwowy inspektor sanitarny wykonuje zadania przy pomocy podległej mu stacji sanitarno-epidemiologicznej. 2. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: 1) kwalifikacje wymagane na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej, uwzględniając kwalifikacje zawodowe, wykształcenie, specjalizacje, szkolenia oraz wymagany staż pracy; 2) wzór legitymacji służbowej pracow-

zdrowotnej⁵⁶³ jednostki te mają status podmiotu leczniczego działającego w formie zakładu opieki zdrowotnej. Pracowniczy status osób zatrudnionych w tych podmiotach reguluje rozdział 4 tej ustawy⁵⁶⁴, a ponadto delegację do uszczegółowienia kwestii kompetencyjnych pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych otrzymał minister do spraw zdrowia⁵⁶⁵.

Ostatnim, wspomnianym segmentem kadr odpowiedzialnych za sprawy z obszaru sanitarno-epidemiologicznego jest wojskowa inspekcja sanitarna, której organami są: Główny Inspektor Sanitarny Wojska Polskiego, Szef Wojskowej Inspekcji Sanitarnej (zastępca) oraz komendanci wojskowych ośrodków medycyny prewencyjnej i wojskowi inspektorzy sanitarni wojskowych ośrodków medycyny prewencyjnej. Osoby pełniące te funkcje są wyznaczane na stanowiska służbowe i zwalniane z nich w trybie i na zasadach określonych w Ustawie z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

4.3.4.11. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ

Inspekcja Weterynaryjna zapewnia ochronę zdrowia publicznego w zakresie ochrony zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym. Inspekcją kieruje Główny Lekarz Weterynarii, który ma status centralnego organu administracji rządowej podległego ministrowi rolnictwa. Główny Lekarz Weterynarii realizuje zadania przy pomocy Głównego Inspektoratu Weterynarii, zaś organem wykonującym zadania inspekcji na terenie województwa jest wojewódzki lekarz weterynarii, który kieruje wojewódzką inspekcją weterynaryjną wchodzącą w skład zespolonej administracji rządowej w województwie (przy czym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego wojewódzki lekarz podlega Głównemu Lekarzowi). Wojewódzkiemu lekarzowi podlega zaś powiatowy lekarz weterynarii, będący kierownikiem powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej. Ponadto kompetencje w zakresie weterynarii posiada także – podlegający Głównemu Lekarzowi Weterynarii – graniczny lekarz weterynarii, który wykonuje swe zadania przy pomocy granicznego inspektoratu weterynarii⁵⁶⁶.

nika stacji sanitarno-epidemiologicznej. 3. Stacja sanitarno-epidemiologiczna jest jednostką budżetową będącą podmiotem leczniczym finansowanym z budżetu państwa.”

⁵⁶³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej; Dz.U. 2007 poz. 1489 t.j.

⁵⁶⁴ Tamże.

⁵⁶⁵ Art. 15 ust. 2 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

⁵⁶⁶ Art. 5 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej; Dz.U. 2024 poz. 12 t.j.

Głównego Lekarza Weterynarii powołuje Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa⁵⁶⁷. Zastępców Głównego Lekarza powołuje minister rolnictwa na wniosek Głównego Lekarza Weterynarii. Minister rolnictwa także ich odwołuje. Powołanie to jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy. Art. 9 Ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej określa warunki, jakie musi spełnić kandydat na stanowisko wojewódzkiego, powiatowego i granicznego lekarza weterynarii (np. posiadać status lekarza weterynarii i odpowiedni staż pracy). Czynności wynikające ze stosunku pracy wobec wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz jego zastępcy wykonuje wojewoda w porozumieniu z Głównym Lekarzem Weterynarii, natomiast wobec powiatowego lekarza (oraz jego zastępcy) czynności te wykonuje wojewódzki lekarz. Inaczej jest w przypadku granicznego lekarza i jego zastępcy gdzie czynności ze stosunku pracy wykonuje Główny Lekarz. Pracownicy inspektoratów weterynarii (tj. wojewódzkich, powiatowych i granicznych) jako członkowie korpusu służby cywilnej⁵⁶⁸ podlegają regulacjom pragmatyki służby cywilnej.

4.3.4.12. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW INSPEKCJI HANDLOWEJ

W przeciwieństwie do mozaikowo skomplikowanej struktury prawnej kadr Inspekcji Sanitarnej czy Weterynaryjnej status prawny pracowników Inspekcji Handlowej jest jednolity. W związku z postanowieniami art. 2 ust. 1 pkt 4 Ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz w obliczu braku odmiennych postanowień w ustawie o Inspekcji Handlowej⁵⁶⁹ pracownicy Inspekcji Handlowej stanowią korpus służby cywilnej⁵⁷⁰.

Inspekcja Handlowa, jako wyspecjalizowany organ kontroli powołany do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa, strukturalnie składa się z Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tj. centralnego organu administracji rządowej⁵⁷¹) oraz z wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej (działających w zespole administracji rządowej pod zwierzchnictwem wojewody) będących kierownikami wojewódzkich inspekcji⁵⁷². Prezesa i wiceprezesów powołuje

⁵⁶⁷ Prezes Rady Ministrów także odwołuje Głównego Lekarza Weterynarii.

⁵⁶⁸ Zob. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r.; s. 95. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 10.01.2026).

⁵⁶⁹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej; Dz.U. 2025 poz. 229 t.j.

⁵⁷⁰ Zob. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r.; s. 95. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 10.01.2026).

⁵⁷¹ B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Komentarz do art. 5 [w:] B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, opubl.: LexisNexis 2013.

⁵⁷² Zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów wykonują również: samorząd terytorialny (np. powiatowy rzecznik konsumentów), a także organizacje konsumenckie i inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów.

Prezes RM na pięcioletnią kadencję⁵⁷³, a wojewódzkiego inspektora wojewoda za zgodą Prezesa Urzędu, zaś jego zastępców – wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu. Prezes kieruje działalnością Inspekcji przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaś wojewódzki inspektor kieruje działalnością wojewódzkiego inspektoratu inspekcji handlowej.

W związku z wykonywaniem czynności kontrolnych pracownicy Inspekcji korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych⁵⁷⁴. Prezes RM w drodze rozporządzenia określa wzór legitymacji służbowej pracowników Inspekcji, tryb jej wydawania i wzory protokołów kontroli, oględzin i rozprawy (uwzględniając rodzaj przeprowadzanej kontroli i zapewniając możliwość identyfikacji organu i osób wykonujących czynności kontrolne). Prezes, wiceprezesi i pracownicy Urzędu są obowiązani do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, jak również innych informacji pozyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

4.3.4.13. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW SŁUŻBY OCHRONY ZABYTEKÓW

Zgodnie z art. 147 Ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁷⁵, z dniem wejścia w życie przywołanej ustawy, wojewódzkie oddziały Służby Ochrony Zabytków i ich delegatury przekształciły się w wojewódzkie urzędy ochrony zabytków i ich delegatury. Dotychczasowi wojewódzcy konserwatorzy zabytków (zastępcy) przyjęli status wojewódzkich konserwatorów zabytków (zastępców). Jednocześnie pracownicy tych wojewódzkich oddziałów Służby Ochrony Zabytków i ich delegatur stali się pracownikami wojewódzkich urzędów ochrony zabytków i ich delegatur. W aktualnym stanie prawnym organami ochrony zabytków są więc minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków) i wojewoda (w imieniu którego zadania i kompetencje wykonuje wojewódzki konserwator zabytków)⁵⁷⁶.

Generalny Konserwator Zabytków jest zatem sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, stąd tryb jego powołania określa wprost art. 28 Ustawy z 8 sierpnia 1996 r.

⁵⁷³ Art. 29 i 30 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; Dz.U. 2025 poz. 1714 t.j.

⁵⁷⁴ Art. 22 Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej.

⁵⁷⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; Dz.U. 2024 poz. 1292.

⁵⁷⁶ Art. 89 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

o Radzie Ministrów⁵⁷⁷. Wojewódzkiego konserwatora, na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, powołuje i odwołuje wojewoda⁵⁷⁸. Wojewódzki konserwator zabytków, wchodzący w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków. Wojewoda, na jego wniosek i po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora, może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, określając terytorialny zakres działania tych delegatur i ich siedziby (delegatury te wchodziły w skład wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków). Wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Pracownicy ci stanowią korpus służby cywilnej⁵⁷⁹.

4.3.4.14. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW WÓD POLSKICH, W TYM INSPEKCJI WODNEJ

Wody Polskie są państwową osobą prawną w znaczeniu przepisów o finansach publicznych⁵⁸⁰, w której organizacyjny skład wchodzi Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej, a ponadto zarządy zlewni i nadzory wodne. W skład Wód Polskich wchodzi także Inspekcja Wodna⁵⁸¹, którą kieruje Krajowy Inspektor Wodny (funkcję tę pełni Prezes Wód Polskich⁵⁸²) przy pomocy regionalnych inspektorów (tj. dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁵⁸³). Zadania Inspekcji

⁵⁷⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów; Dz.U. 2025 poz. 780 t.j. art. 28 w brzmieniu: „Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii.”

⁵⁷⁸ Art. 91 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

⁵⁷⁹ Zob. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r., s. 95. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 10.01.2026).

⁵⁸⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne; Dz.U. 2025 poz. 960 t.j.

⁵⁸¹ Utworzona mocą Ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry; Dz.U. 2023 poz. 1963. W świetle uzasadnienia projektu tej ustawy zakładano „utworzenie w strukturze PGW WP Inspekcji Wodnej, której działania mają służyć lepszemu wykrywaniu wykroczeń, zdarzeń lub naruszeń mogących wywołać szkody w środowisku wodnym. Ten cel ma zostać osiągnięty przez nadanie kompetencji inspekcji wodnej w zakresie kontroli przestrzegania przepisów Prawa wodnego oraz ustawy o rybactwie śródlądowym”.

⁵⁸² Prezesa Wód Polskich powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Zastępców Prezesa Wód Polskich powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej na wniosek Prezesa Wód Polskich. Powołanie to stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy.

⁵⁸³ Dyrektora regionalnego zarządu oraz zastępców dyrektora regionalnego zarządu powołuje i odwołuje Prezes Wód Polskich. Powołanie to stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu Kodeksu pracy.

Wodnej⁵⁸⁴ wykonują inspektorzy będący pracownikami Wód Polskich⁵⁸⁵, którzy uprawnieni są m.in. do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego (tj. za wykroczenia określone w Prawie wodnym i w przepisach szczególnych o rybactwie śródlądowym), legitymowania świadków przestępstwa i wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości, a także wstępu na tereny elektrowni, młynów i tartaków wodnych. Organy administracji publicznej oraz organizacje społeczne mają obowiązek współdziałania z Inspekcją, w tym przez bezpłatne udzielanie informacji, udostępnianie dokumentów i danych niezbędnych do podjęcia czynności służbowych.

Inspektor w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia jest również uprawniony do legitymowania osób podejrzanych w celu ustalenia ich tożsamości, odebrania za pokwitowaniem ryb i przedmiotów służących do ich połowu, a także do ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą celem niezwłocznego przekazania jej Policji. Co wymaga szczególnego podkreślenia, inspektorzy uprawnieni są do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵⁸⁶, a w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w przepisach Kodeksu karnego.

Prawo wodne przesądza w art. 251g, że Krajowy Inspektor Wodny wskazuje stanowiska pracy w Inspekcji, na których realizuje się zadania związane z „wykonywaniem czynności w terenie”. Są to szczególne stanowiska, na których – w świetle tej ustawy – może być zatrudniona osoba, która ukończyła 21 lat, jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo, a także ma wykształcenie wyższe lub przez okres co najmniej 5 lat pełniła służbę w formacjach służbowych *sensu stricto*⁵⁸⁷. Pracownicy Wód Polskich są zobowiązani do noszenia munduru gospodarki wodnej w trakcie wykonywania obowiązków służbowych⁵⁸⁸. Uprawnienie

⁵⁸⁴ Zob. „Art. 251b. Zadaniem Inspekcji Wodnej jest: 1) kontrola przestrzegania przepisów niniejszej ustawy, ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym oraz przepisów wydanych na podstawie tych ustaw; 2) kontrola gospodarowania wodami w zakresie określonym w przepisach działu VII rozdziału 3; 3) dokonywanie czynności, o których mowa w art. 190a ust. 1 i 3 pkt 1”.

⁵⁸⁵ Art. 251a Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

⁵⁸⁶ Na zasadach określonych w Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej; Dz.U. 2025 poz. 555 t.j.

⁵⁸⁷ Ustawa wymienia: Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Służbę Więzienną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Wywiadu Wojskowego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Urząd Ochrony Państwa i zawodową służbę wojskową.

⁵⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu stanowisk służbowych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, na których pracownicy są obowiązani do noszenia munduru gospodarki wodnej, elementów składowych i wzorów munduru gospodarki wodnej oraz czasu ich używania; Dz.U. 2020 poz. 107.

do noszenia munduru gospodarki wodnej przysługuje także ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej i pracownikom urzędu obsługującego tego ministra, którzy zajmują się nadzorem nad gospodarką wodną.

Pomimo takiego charakteru zadań, jak również pomimo sposobu ich realizacji, który związany jest ze szczególnymi uprawnieniami właściwymi formacjom służbowym, zmilitaryzowanym, status prawny pracowników Wód Polskich ma charakter zobowiązaniowy (co oznacza, że jest regulowany przede wszystkim Kodeksem pracy). Taka kwalifikacja nastąpiła w momencie likwidacji centralnego organu administracji rządowej, tj. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i przekształcenia urzędu obsługującego ten organ (tj. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) w jednostkę organizacyjną państwowej osoby prawnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (wraz z wewnętrzną strukturą organizacji), co nastąpiło mocą Ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Nie przekraczając ścisłych ram monografii⁵⁸⁹, przywołać jedynie można, że w świetle art. 539 z dniem wejścia w życie ustawy pracownicy regionalnych zarządów gospodarki wodnej stali się z mocy prawa pracownikami Wód Polskich na zasadach Kodeksu pracy⁵⁹⁰, z wyjątkiem urzędników służby cywilnej, w stosunku do których wskazano odwołanie do zasad określonych w rozdziale 5 Ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Analogiczna sytuacja miała miejsce w stosunku do pracowników Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i jednostek organizacyjnych utworzonych przez Prezesa tego Zarządu⁵⁹¹.

W ramach zagadnienia regulowanego Prawem wodnym pozostaje jeszcze status prawny osób zatrudnionych w tzw. służbach państwowych⁵⁹², czyli w państwowej służbie hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowl i piętrzących oraz państwowej służbie geologicznej. Służba hydrologiczno-meteorologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego, gospodarki i rozpoznawania zagrożeń niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze lub hydrosferze, a także na potrzeby rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju. Państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowl i piętrzących wykonuje zadania państwa w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa budowl i piętrzących. Natomiast służba geologiczna wykonuje zadania państwa na potrzeby rozpoznawania, bilansowania i ochrony wód podziemnych w celu racjonalnego wykorzystania tych wód

⁵⁸⁹ Zob. P. Żuradzki, *Spory kompetencyjne na tle regulacji ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, ST 2019, Nr 7–8, s. 137 i n.

⁵⁹⁰ Art. 23¹. [Przejście zakładu pracy na innego pracodawcę] Kodeksu pracy.

⁵⁹¹ Art. 540 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

⁵⁹² Art. 366 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

przez społeczeństwo oraz gospodarkę⁵⁹³. Służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących pełni Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, zaś służbę geologiczną pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy są państwowymi instytutami badawczymi⁵⁹⁴, co oznacza, że pracownicy tych służb nie mają publicznoprawnego statusu, lecz status właściwy pracownikom naukowym⁵⁹⁵.

4.3.4.15. STATUS PRAWNY STRAŻY OCHRONY KOLEI

Analogiczną konstrukcję normatywną ustawodawca zastosował w Ustawie z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵⁹⁶, mocą której erygował Straż Ochrony Kolei⁵⁹⁷. Ustawodawca także w tym przypadku konsekwentnie stosuje nieuprawniony termin „funkcjonariusz”, określa katalog ustawowych warunków dostępu do tej formacji, buduje zhierarchizowaną na wzór militarny jej strukturę z komendantem straży ochrony na czele, a także wyposaża w specjalne kompetencje, w tym zdolność do stosowania środków przymusu bezpośredniego i korzystania z broni palnej⁵⁹⁸. Do ustawowych zadań Straży Ochrony Kolei wpisuje nie tylko kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym (w tym w pociągach i innych pojazdach kolejowych i w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych), ale także ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia na tym właśnie obszarze. Także w tym przypadku ustawodawca rozciąga ochronę prawnokarną na członków tej formacji, jako „funkcjonariuszy publicznych”.

Pomimo użytego w ustawie terminu „funkcjonariusz” osoby będące członkami tej formacji nie są funkcjonariuszami w rozumieniu doktryny prawa administracyjnego, gdyż nie mają charakteru publicznoprawnego. Pracodawcą tych „funkcjonariuszy” jest

⁵⁹³ Zgodnie z Ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 2029) od dnia 1 stycznia 2024 r. nastąpiło połączenie państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby geologicznej.

⁵⁹⁴ W rozumieniu Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych; Dz.U. 2024 poz. 534.

⁵⁹⁵ Zob. podrozdział Nr 4.3.2.3, *Status prawny pracowników Polskiej Akademii Nauk i instytutów badawczych*, s. 251.

⁵⁹⁶ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz.U. 2024 poz. 697 t.j., która to ustawa powtórzyła postanowienia Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym; Dz.U. 1997 Nr 96, poz. 591.

⁵⁹⁷ Art. 59 Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

⁵⁹⁸ Art. 60 Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

„zarządcą”, który pokrywa koszty związane z funkcjonowaniem tej straży (przedsiębiorca kolejowy jest bowiem zobowiązany do finansowania zadań związanych z zapewnieniem ładu i porządku na obszarze kolejowym, które to zadania wykonuje m.in. Straż Ochrony Kolei). Stąd „ustawodawca wprowadza obowiązek utworzenia tej formacji, podchodząc odpowiedzialnie do ochrony porządku na obszarach kolejowych, jak też obowiązek jej finansowania przez zarządcę. Jest to przykład prywatyzacji sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdzie nie podmioty publiczne, a prywatne zobowiązane są do świadczenia usług w tym zakresie”⁵⁹⁹. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 października 2011 r., wskazano, że straż ta jest podmiotem tworzącym osobną, swoistą kategorię, którego funkcjonariusze z woli ustawodawcy dopuszczani są do wykonywania zadań z użyciem broni palnej, określonych w tej ustawie, w drodze decyzji wydanej przez właściwy organ Policji⁶⁰⁰.

Sięgając do uzasadnienia projektu Ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r., można przywołać twierdzenie, że: „funkcjonariusze straży ochrony kolei posiadają uprawnienia i kompetencje takie, jak funkcjonariusze publiczni, których podstawę działania określają ustawy pragmatyczne; posiadają zatem uprawnienia szeroko wkraczające w prawa i wolności obywatelskie. Jednocześnie z treści tej ustawy wynika, że funkcjonariusze SOK wykonują działania tak jak pracownicy spółek ochroniarskich, a ich usytuowanie w zarządzie kolei (PLK S.A.) oznacza ograniczenie działalności publicznej na rzecz komercyjnej. Biorąc pod uwagę konieczność prowadzenia działań zapobiegających przestępstwom, w projekcie przewidziano pozostawienie straży ochrony kolei, jako prawnie umocowanej formacji w określonych przypadkach wykonującej zadania Policji, ponieważ ze względu na dynamikę wzrostu i brutalizację przestępczości konieczność skierowania sił Policji dla zabezpieczenia bezpieczeństwa na kolejach spowodowałaby wzrost wydatków w budżecie państwa”⁶⁰¹. Z powyższego wynikają dwie kwestie. Po pierwsze formacja ta utraciła status formacji państwowej (choć w orzecznictwie przedstawiane jest też odmienne stanowisko); po drugie z uwagi na okoliczność, że tworzona jest przez podmiot działający na podstawie przepisów prawa prywatnego, formacja ta jest jaskrawym przykładem niebezpiecznej prywatyzacji zadań administracji bezpieczeństwa, odpowiedzialności za bezpieczeństwo, jak również władztwa organizacyjnego w tym zakresie⁶⁰².

⁵⁹⁹ M. Czuryk, *Funkcjonariusze (pracownicy) Straży Ochrony Kolei*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2016, 17(3), s. 13.

⁶⁰⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2011 r., II SA/Wa 1524/11; Lex: Nr 1086829.

⁶⁰¹ Druk sejmowy Nr 803 z dnia 7 sierpnia 2002 r. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o transporcie kolejowym, s. 6–7. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/803.htm> (dostęp: 10.01.2026).

⁶⁰² P. Wajda, *Ochrona porządku na obszarze kolejowym* [w:] M. Wierzbowski (red.), P. Wajda (red.), M. Treła (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1187–1188.

4.3.4.16. STATUS PRAWNY STRAŻY GMINNYCH

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁶⁰³ ustanawia podstawy prawne utworzenia straży gminnej, której ustawowym celem jest ochrona porządku publicznego na terenie gminy. W świetle art. 1 tej ustawy „straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli”. Straż jest więc jednostką organizacyjną gminy, którą kieruje komendant, którego status prawny ma charakter zobowiązaniowy, gdyż jest on zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). Taki sam status prawny mają strażnicy miejscy (strażnika zatrudnia się po raz pierwszy na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy, w ramach którego odbywa szkolenie podstawowe, a po jego ukończeniu z wynikiem pozytywnym może zostać zatrudniony na czas nieokreślony)⁶⁰⁴, mimo że podczas wykonywania czynności służbowych są obowiązani m.in. nosić umundurowanie, legitymację służbową, znak identyfikacyjny oraz emblemat gminny.

Status pracowniczo-prawny nie jest zatem adekwatny do ustawowych zadań straży gminnej, która wykonuje przeciwieństwo zadań w zakresie ochrony porządku publicznego, zgodnie zarówno z ustawami, jak i aktami prawa miejscowego. W ramach tych zadań jest ona m.in. uprawniona do ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwania nad porządkiem i kontroli ruchu drogowego, a także do zabezpieczenia miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia⁶⁰⁵. Z tego względu strażnik miejski ma np. kompetencje do utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych i ochrony obiektów komunalnych czy urządzeń użyteczności publicznej. Może zatem udzielać pouczeń, legitymować osoby w uzasadnionych przypadkach, a nawet ująć osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego i mienia celem niezwłocznego doprowadzenia do policji. Do tego jest uprawniony do przeprowadzania kontroli osobistej, użycia środków przymusu bezpośredniego, a także broni palnej⁶⁰⁶.

Pomimo jednoznacznie wyartykułowanego w ustawie, zobowiązaniowego charakteru stosunku prawnego strażników gminnych, ustawodawca powiązał z ich statusem elementy

⁶⁰³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; Dz.U. 2021 poz. 1763 t.j.

⁶⁰⁴ M. Nowak, *Status prawny strażników gminnych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 383.

⁶⁰⁵ Art. 11 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; Dz.U. 2021 poz. 1763 t.j.

⁶⁰⁶ Art. 14 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych.

tradycyjnie przynależne do stosunków publicznoprawnych⁶⁰⁷. Po pierwsze, strażnik składa ślubowanie w którym ślubuje „służyć Państwu i wspólnocie lokalnej, chronić porządek publiczny i bezpieczeństwo ludzi, przestrzegać porządku prawnego i dyscypliny służbowej, dbać o etykę i dobre imię służby”. Po drugie, jego ustawowe obowiązki wykraczają poza zakres stosunku pracy, czego przejawem jest obowiązek „zachowania się z godnością w czasie pracy i poza nią”. Po trzecie, strażnik gminny ma ustawowo ograniczone prawa związkowe oraz zawodowe (tj. może się zrzeszać w związkach zawodowych, ale nie ma prawa do strajku, a także nie może bez zezwolenia komendanta podejmować innego zajęcia zarobkowego). Po czwarte, w związku z wykonywaniem czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Po piąte, straż gminna jest zhierarchizowana i umundurowana na wzór formacji zmilitaryzowanych. Po szóste wreszcie, występuje duże podobieństwo charakteru i rodzaju zadań służby gminnej i policji.

4.3.4.17. STATUS PRAWNY PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

Kolejną odsłoną atomizacji prawa stosunku służbowego *sensu largo* są liczne regulacje ustawowe dotyczące statusu prawnego pracowników inspekcji państwowych, które, choć w pewnej części swoimi źródłami sięgają statusu publicznoprawnego zakotwiczonego w przedwojennej ustawie o państwowej służbie cywilnej⁶⁰⁸, to dziś nie są objęte reżimem służby cywilnej⁶⁰⁹. Przykładem takim jest status prawny pracowników Państwowej Inspekcji Pracy nadany mocą Ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁶¹⁰. Ta podlegająca Sejmowi inspekcja powołana jest do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Zadania z tego obszaru wykonują organy Państwowej Inspekcji Pracy, którymi są Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy oraz inspektorzy pracy działający w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów. Główny Inspektor powołuje i odwołuje dyrektora i wicedyrektora swego Gabinetu oraz dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, głównego księgowego, doradców, rzecznika prasowego i kierowników sekcji. Ponadto, w okręgowym inspektoracie powołuje i odwołuje zastępców okręgowego inspektora, głównego księgowego, nadinspektorów pracy, kierowników oddziałów,

⁶⁰⁷ Zob. rozważania na temat podobieństwa straży gminnej i policji w: M. Nowak, *Status prawny strażników gminnych...*, s. 382.

⁶⁰⁸ D. Makowski, *Status prawny pracowników inspekcji publicznych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 382.

⁶⁰⁹ Zob. podrozdział Nr 4.3.1.1, *Służba cywilna*, s. 191.

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz.U. 2024 poz. 1712 t.j.

doradców i kierowników sekcji. Stosunek pracy z tymi pracownikami nawiązuje się na podstawie powołania. Natomiast zgodnie z art. 38 tej ustawy „pracownikami wykonującymi czynności kontrolne” są inspektorzy pracy zatrudnieni na stanowiskach nadinspektora pracy – kierownika oddziału, nadinspektora pracy, starszego inspektora pracy – głównego specjalisty, starszego inspektora pracy – specjalisty, starszego inspektora pracy, inspektora pracy oraz młodszego inspektora pracy.

Status prawny tej ostatniej grupy pracowników wymaga szczególnej uwagi. Ma on bowiem charakter stosunku pracy nawiązywanego na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas określony (co do zasady nie dłuższy niż 3 lata)⁶¹¹. Mianowania i rozwiązywania stosunku pracy dokonuje Główny Inspektor Pracy. Dokonanie mianowania jest uzależnione od odbycia aplikacji inspektorskiej zakończonej złożeniem państwowego egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Głównego Inspektora Pracy. W świetle ustawy akt mianowania zawiera imię i nazwisko pracownika, datę mianowania, stanowisko służbowe i jednostkę organizacyjną, składniki i wysokość wynagrodzenia oraz wymiar czasu pracy.

Z owym statusem mianowania ustawodawca wiąże szczególne obowiązki i uprawnienia. Przede wszystkim pracownik w ramach mianowania składa ślubowanie „służenia Państwu Polskiemu, przestrzegania porządku prawnego, wykonywania obowiązków sumiennie, bezstronnie zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Pracownicy realizujący czynności kontrolne są odpowiedzialni za sumienne wykonywanie swoich obowiązków, w tym za rzetelne i obiektywne ujmowanie i dokumentowanie wyników kontroli oraz za przestrzeganie przepisów o ochronie informacji niejawnych. W zakresie działania są niezależni od jakichkolwiek wpływów postronnych, a w szczególności nie mogą uczestniczyć w żadnych przedsięwzięciach podmiotów kontrolowanych. Pracownik jest obowiązany starannie wypełniać polecenia służbowe przełożonych.

Pracownik Państwowej Inspekcji Pracy nie może wykonywać zajęć, które godziłyby w interes Państwowej Inspekcji Pracy lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zabronione jest mu podejmowanie zajęć zarobkowych bez uprzedniej zgody Głównego Inspektora Pracy. Dodatkowo, w przypadku pracowników wykonujących czynności kontrolne (mianowanych), zabronione jest też podejmowanie działalności politycznej. Pracownik mianowany ponosi odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych. Ustawodawca przesądza jednoznacznie, że w sprawach wynikających ze stosunku pracy pracowników Państwowej Inspekcji Pracy nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu

⁶¹¹ Art. 41 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

pracy i inne przepisy prawa pracy, a spory o roszczenia z ich stosunku pracy rozpatrywane są przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej⁶¹².

Jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, pracownikowi Państwowej Inspekcji Pracy można zlecić, na okres do trzech miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania lub w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W razie reorganizacji jednostki organizacyjnej, pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne można przenieść na inne stanowisko służbowe, odpowiadające kwalifikacjom pracownika (jeżeli ze względu na likwidację stanowiska zajmowanego przez pracownika nie jest możliwe dalsze zatrudnienie). Po przeniesieniu przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz przez okres sześciu miesięcy nie niższe od dotychczasowego. Pracownika tego można też, na jego wniosek lub za jego zgodą, przenieść do pracy w innej jednostce organizacyjnej. W uzasadnionych przypadkach pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne może być przeniesiony, na okres do sześciu miesięcy, do innej jednostki organizacyjnej, do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. W okresie przeniesienia przysługuje mu wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Przeniesienie takie dopuszczalne jest tylko raz na dwa lata.

Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne może nastąpić (w drodze wypowiedzenia) w razie otrzymania negatywnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej ponowną negatywną oceną, a także w przypadku likwidacji jednostki organizacyjnej Państwowej Inspekcji Pracy lub jej reorganizacji (pod warunkiem, że nie jest możliwe przeniesienie pracownika na inne stanowisko w tej samej jednostce). Ponadto jest to możliwe w przypadku niezawinionej utraty uprawnień wymaganych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku (jeżeli nie ma możliwości zaproponowania pracownikowi podjęcia pracy na innym stanowisku odpowiadającym posiadanym kwalifikacjom), niedawania rękojmi należytego wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz w przypadku postępowania karnego toczącego się przeciwko pracownikowi przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Podstawą taką jest też utrata zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzona orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia pracownika na innym stanowisku odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych albo gdy pracownik odmawia przejścia do takiej pracy)⁶¹³.

⁶¹² Np. art. 68 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy przesądza, że od decyzji Głównego Inspektora Pracy w sprawach zawieszenia pracownika mianowanego przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

⁶¹³ Art. 61 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

Stosunek pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne ulega z mocy prawa rozwiązaniu (z jego winy bez wypowiedzenia) w razie prawomocnego orzeczenia sądu karnego pozbawienia praw publicznych albo zakazu wykonywania zawodu; prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w Państwowej Inspekcji Pracy; zawinionej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku; w razie utraty obywatelstwa polskiego. Ponadto stosunek ten może zostać rozwiązany (w tym samym trybie) w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych albo prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne.

4.3.4.18. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jeszcze inną odsłonę omawianej problematyki stanowi status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli regulowany Ustawą z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹⁴. W świetle tej ustawy „pracownikami Najwyższej Izby Kontroli” są: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny NIK, kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi⁶¹⁵. Kontrolerami są natomiast osoby zatrudnione na stanowiskach dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych, radców Prezesa, doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych, a także głównych specjalistów i specjalistów kontroli państwowej, starszych inspektorów, inspektorów i młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Zgodnie z art. 68 Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli „stosunek pracy” z kontrolerem nawiązuje się na podstawie mianowania (poprzedzonego umową o pracę na czas określony nie dłuższy niż 3 lata). Kontrolerów mianuje i rozwiązuje z nimi stosunek pracy Prezes NIK, z tym zastrzeżeniem, że rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi kontrolerami – członkami Kolegium wymaga zgody tego organu. Jednocześnie stosunek pracy z kontrolerem nawiązuje się na podstawie umowy o pracę, jeżeli ma on być zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy. Mianowanie jest uwarunkowane ukończeniem aplikacji kontrolerskiej i złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa NIK. Wspomniana aplikacja kontrolerska ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie kontrolera do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych.

Akt mianowania pracownika NIK w świetle nomenklatury ustawy (np. konsekwentne stosowanie pojęcia „stosunek pracy”, a nie „stosunek służbowy”; „pracownik”, a nie

⁶¹⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; Dz.U. 2022 poz. 623 t.j.

⁶¹⁵ Art. 66 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

„funkcjonariusz”) oraz zgodnie z dzisiejszymi poglądami doktryny klasyfikowany jest jako czynność z zakresu prawa pracy⁶¹⁶. Nadanie tej instytucji takiego charakteru prawnego jest zdumiewające nie tylko z uwagi na „strategiczne znaczenie dzisiejszej Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli dla interesów obywateli i państwa”⁶¹⁷, ale przede wszystkim z uwagi na ustawowy zakres praw i obowiązków mianowanych pracowników NIK, który *de facto* nadaje temu stosunkowi prawnemu charakter stosunku służbowego.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie tylko określa zatem normatywne warunki ubiegania się o przyjęcie w poczet kontrolerów, ale także umożliwia przeniesienia kadrowe pomiędzy korpusem służby cywilnej a tymi kontrolerami. Nadrzędną zasadą jest jednak założenie, zgodnie z którym nabór kandydatów na stanowiska kontrolerów odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego. W trakcie uroczystej czynności mianowania kontroler składa przed Prezesem NIK ślubowanie o następującej treści: „ślubuję służyć Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać porządku prawnego, wykonywać obowiązki pracownika Najwyższej Izby Kontroli sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą”. Sam akt mianowania zawiera imię i nazwisko kontrolera, datę mianowania, stanowisko służbowe i jednostkę organizacyjną oraz składniki i wysokość wynagrodzenia. Wiceprezesi i dyrektor generalny NIK oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium, a Prezes NIK – bez zgody Sejmu.

Do podstawowych obowiązków kontrolera należą: wykonywanie poleceń służbowych, należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań, zachowanie tajemnicy służbowej, a także „godne zachowywanie się w służbie i poza służbą”⁶¹⁸. Pragmatyka zabrania kontrolerowi angażowania się w działalność polityczną oraz podejmowania dodatkowych zajęć, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (może on podjąć dodatkowe zajęcie zarobkowe po uzyskaniu zgody Prezesa). Mianowany kontroler podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz ocenom okresowym. W przypadku otrzymania oceny negatywnej może odwołać się do Prezesa NIK, a następnie od jego decyzji zatwierdzającej ocenę negatywną przysługuje mu skarga do sądu administracyjnego.

W przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi Prezes NIK może przenieść kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej. Ustawa określa także katalog zamknięty przesłanek wygaśnięcia stosunku pracy z mianowanym kontrolerem, w którym to katalogu znajduje się m.in. uprawomocnienie się wyroku skazującego za przestępstwo

⁶¹⁶ J. Piątkowski, A. Napiórkowska, B. Rutkowska, *Status prawny pracowników kontroli państwowej* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 648.

⁶¹⁷ Tamże, s. 629.

⁶¹⁸ Art. 71 pkt 4 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

umyślne, uprawomocnienie się orzeczenia dyscyplinarnego o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w NIK czy wybór na posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się bez wypowiedzenia w razie trwającej dłużej niż rok niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub nieusprawiedliwionego niezgłoszenia się do lekarza orzecznika ZUS. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny kwalifikacyjnej lub wskutek otrzymania orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych. Natomiast stosunek ten może zostać rozwiązany za wypowiedzeniem w razie likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie kontrolera za jego zgodą do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej nie jest możliwe. Rozwiązanie stosunku pracy z tej przyczyny wywołuje takie skutki, jakie przepisy wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej z powodu likwidacji urzędu.

4.3.4.19. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

W rozważaniach o przykładach atomizacji prawa stosunku służbowego odnotowania wymagają jeszcze przepisy pragmatyczne dwóch grup zawodowych, tj. członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz regionalnych izb obrachunkowych. Zatem Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁶¹⁹ określa status prawny członków samorządowych kolegiów odwoławczych, czyli podmiotów kwalifikowanych w piśmiennictwie jako organy quasiasądowe⁶²⁰.

W jej świetle Prezes RM, na wniosek zgromadzenia ogólnego kolegium, powołuje prezesa SKO spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium⁶²¹. I choć na mocy art. 7 ust. 2 tej ustawy także Prezes RM „powołuje członka kolegium”⁶²², to jednak zgodnie z art. 15 to prezes kolegium⁶²³ nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy

⁶¹⁹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych; Dz.U. 2018 poz. 570 t.j.

⁶²⁰ J. Wyporska-Frankiewicz, *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 498.

⁶²¹ Art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

⁶²² „Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu.”; zob. art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

⁶²³ Prezes Rady Ministrów na wniosek zgromadzenia ogólnego kolegium powołuje prezesa kolegium spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium.

na podstawie powołania z tymi etatowymi członkami kolegium oraz z pracownikami biura kolegium (na podstawie umowy o pracę). Ustawową podstawą rozwiązania stosunku pracy etatowego członka kolegium jest ustanie członkostwa wskutek odwołania. Pomimo zasadnych wątpliwości co do faktycznego charakteru prawnego tego stosunku prawnego (w tym nawet poglądów, że jest nim mianowanie⁶²⁴, czy też kwalifikacji tej grupy podstaw zatrudnienia do grupy stosunków „służbowo-pracowniczych”⁶²⁵), ustawodawca na poziomie językowym jednoznacznie wyklucza kwalifikację tego stosunku prawnego jako innego niż stosunek pracy. Członkowie etatowi pozostają zatem w stosunku pracy z kolegium, a czynności z zakresu prawa pracy wobec nich (a także pracowników biura kolegium) dokonuje w imieniu kolegium jego prezes. Co więcej, ustawodawca przesądza, że w sprawach nieuregulowanych przywołaną ustawą, a dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, zastosowanie mają odpowiednie przepisy o pracownikach samorządowych. Jednocześnie, jak zauważa T. Liszcz „stosowanie w określonym zakresie do etatowych członków SKO przepisów o pracownikach samorządowych nie oznacza zaliczenia ich do tej grupy pracowników”⁶²⁶. Natomiast ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych zawiera pragmatyczne, szczegółowe przepisy określające warunki ubiegania się o członkostwo w kolegium, zasady otwartego naboru, katalog zadań, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz formułuje właściwe służbie publicznej zakazy, dotyczące np. łączenia stanowisk. Członkowie kolegium w zakresie wykonywania czynności ustawowych korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

4.3.4.20. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Odrębną kategorię stosunków prawnych stanowią pracownicy regionalnych izb obrachunkowych, których status określa Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁶²⁷. Regionalna izba obrachunkowa pełni *de facto* rolę państwowego organu nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, a zadania tej izby wykonuje kolegium izby oraz inne osoby zatrudnione w tej

⁶²⁴ P. Kapusta, *Jeszcze raz o statusie pracowniczym członka samorządowego kolegium odwoławczego*, ST 2021, Nr 4, s. 68.

⁶²⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 498.

⁶²⁶ T. Liszcz, *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*, ST 2006, Nr 9, s. 39–47.

⁶²⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych; Dz.U. 2025 poz. 7 t.j.

instytucji. Ustawodawca stosuje tutaj zbliżone do omówionych już w odniesieniu do pracowników SKO konstrukcje prawne w zakresie typów podstaw zatrudnienia. Odmiennie jednak rozstrzyga, że do pracowników RIO – w sprawach nienormowanych tą ustawą – stosuje się przepisy Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁶²⁸.

Prezes RIO powoływany jest przez Prezesa RM na wniosek Ministra administracji publicznej⁶²⁹. Członka kolegium powołuje Prezes RM, na wniosek prezesa izby (zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby, przyjętej w głosowaniu tajnym, w obecności co najmniej połowy jego składu). W świetle art. 26a przywołanej ustawy⁶³⁰ to prezes izby nawiązuje i rozwiązuje stosunki pracy na podstawie powołania – z etatowymi członkami kolegium izby, oraz na podstawie umowy o pracę – z pozostałymi pracownikami izby. Dokonuje także (w imieniu izby) czynności z zakresu prawa pracy wobec zastępcy prezesa izby, etatowych członków kolegium i pozostałych pracowników izby. Dlatego słuszna jest ocena S. Płażka, że „gdy chodzi o powołanie i odwołanie członków kolegiów, to występuje w tym zakresie dwoistość regulacji. [...] To oznacza, że etatowy członek kolegium pozostaje w dwóch równoległych stosunkach prawnych nawiązywanych na podstawie czynności nazwanej powołaniem. Pierwszy to stosunek organizacyjnoprawny członkostwa w kolegium. Drugi to stosunek pracy. Nie jest to regulacja godna pochwały. Po pierwsze bowiem, termin »powołanie« i »odwołanie« są użyte w dwóch różnych znaczeniach prawnych. Po drugie zaś, takowe rozwarstwienie nie jest uczynione co do samego prezesa, bowiem ustawa przewiduje co do niego tylko jedną procedurę powołania i odwołania, dotyczącą zatem zarówno jego funkcji publicznej, jak i stosunku pracy»⁶³¹.

4.3.4.21. STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW INSTYTUCJI KULTURY

Ostatnią pragmatyką, która jest efektem końcowym historycznych przeobrażeń prawa stosunku służbowego i która swoją genezą sięga Ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, jest Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶³². Jej mocą określony został status prawny pracowników kultury, w tym także szczególne zasady powoływania dyrektorów instytucji kultury. W jej świetle charakter prawny stosunku prawnego pracownika kultury (z wyjątkiem dyrekto-

⁶²⁸ Art. 26 ust. 2 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁶²⁹ Art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁶³⁰ Art. 26a Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁶³¹ S. Płażek, *Komentarz do art. 26a [w:] M. Stec (red.) Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*; Warszawa 2010, s. 592–593.

⁶³² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Dz.U. 2024 poz. 87 t.j.

ra instytucji) opiera się na umowie o pracę regulowanej postanowieniami Kodeksu pracy, a zatem ma charakter prawnopracowniczy. Jednocześnie, jak zauważa się w piśmiennictwie, w żadnej ustawie regulującej status prawny pracowników kultury nie przewidziano jako podstawy nawiązania stosunku pracy mianowania czy wyboru⁶³³. Sama ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej reguluje natomiast formy prawne prowadzenia działalności przez instytucje kultury jako pracodawców, w tym także czas pracy, zasady wynagradzania (w tym składniki wynagrodzenia), zasady powoływania i odwoływania dyrektorów tych instytucji oraz zasady uzyskiwania zgody na podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia.

Natomiast szczególny charakter prawny na tym tle przyjmuje status dyrektora instytucji kultury, którego powołuje „organizator” na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Dyrektora instytucji artystycznej powołuje się na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych, a dyrektora instytucji kultury innej niż instytucja artystyczna powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat. Organizator powołuje i odwołuje dyrektora państwowej instytucji kultury po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a w przypadku samorządowej instytucji kultury – po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Ustawa też określa, że dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu wyłącznie w przypadkach prawnie przewidzianych (np. z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków lub z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem).

Charakter prawny powołania dyrektora był przedmiotem rozważań doktryny prawa pracy, a także judykatury Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶³⁴. Przyjmuje się zatem, że „akt powołania dyrektora instytucji kultury wywołuje, podobnie jak w klasycznym akcie powołania skutek podwójny – w sferze prawa pracy przez nawiązanie

⁶³³ M. Rycak, A. Rycak, *Status prawny pracowników kultury* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020, s. 1208.

⁶³⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II OSK 23/10; Lex: Nr 597502; Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2526/11; Lex: Nr 1113783; Wyrok SN z dnia 13 marca 2014 r., I PK 219/13, OSNP 2015, Nr 6, poz. 78; Lex: Nr 1446440.

stosunku obligacyjnego i w sferze prawa administracyjnego przez powierzenie określonego stanowiska publicznego”⁶³⁵.

4.3.5. PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W SŁUŻBACH ZMILITARYZOWANYCH

W ustawodawstwie potransformacyjnym akty prawne regulujące stosunek służbowy *sensu stricto* ulegały punktowym modyfikacjom, ale w zasadniczej konstrukcji publiczno-prawnego modelu tego stosunku co do zasady pozostały niezmiennie⁶³⁶. Niemniej sam katalog (wyodrębnionych według kryterium podmiotowego, tj. według typu formacji) pragmatyk służbowych został w tym okresie poszerzony i ostatecznie obok żołnierzy zawodowych znaleźli się w nim funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej⁶³⁷.

4.3.5.1. SŁUŻBA WOJSKOWA

Charakter prawny stosunku służbowego żołnierzy zawodowych określała w wyznaczonym czasie zmodyfikowana Ustawa z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁶³⁸, następnie ustawa z 11 września 2003 r. o tym samym tytule⁶³⁹, aż do momentu wejścia w życie Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶⁴⁰. Ustawa z 2003 r. potwierdzała, że stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej nawiązywany był w drodze powołania, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia do tej służby. Warunkiem powołania było jednak wydanie rozkazu personalnego o powołaniu do zawodowej służby wojskowej, podpisanie kontraktu oraz stawienie się osoby powołanej do pełnienia zawodowej służby wojskowej. Rozkaz personalny o powołaniu wydawał, uwzględniając potrzeby Sił Zbrojnych, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Wspomniany kon-

⁶³⁵ M. Rycak, A. Rycak, *Status prawny pracowników kultury...*, s. 1208.

⁶³⁶ J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby...*, s. 103.

⁶³⁷ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 21.

⁶³⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; Dz.U. 1997 Nr 10, poz. 55 t.j.

⁶³⁹ Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; Dz.U. 2003 Nr 179, poz. 1750.

⁶⁴⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; Dz.U. 2025 poz. 825 t.j.

trakt na pełnienie zawodowej służby wojskowej mógł być zawarty jako kontrakt na pełnienie służby stałej albo kontrakt na pełnienie służby terminowej. Kontrakt na pełnienie służby terminowej zawierało się na okres do sześciu lat.

Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny dokonała pewnych zmian w tym zakresie, przede wszystkim znosząc rozróżnienie na żołnierzy pełniących służbę kontraktową (na czas określony w kontrakcie) i służbę stałą (pełnioną przez czas nieokreślony). W aktualnym stanie prawnym powołanie następuje zawsze na czas nieokreślony, a służba wojskowa może być czynną służbą wojskową i służbą w rezerwie. Stosunek służbowy żołnierza zawodowego powstaje w drodze powołania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby. Także stosunek służbowy terytorialnej służby wojskowej powstaje w drodze powołania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby. Powołanie to jest aktem administracyjnym, jednostronną czynnością prawną o charakterze władczym, mającym formę decyzji administracyjnej, w tym przypadku noszącej nazwę rozkazu personalnego⁶⁴¹. Pragmatyka wyznacza minimalną treść rozkazu personalnego o powołaniu do zawodowej służby wojskowej. Natomiast decyzja ta określa co najmniej termin rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby wojskowej oraz stanowisko służbowe, na jakim powołany do zawodowej służby wojskowej żołnierz będzie pełnił służbę. Pozostałe warunki pełnienia służby, w szczególności prawa i obowiązki żołnierza zawodowego, wysokość należności finansowych, zasady odpowiedzialności służbowej, wynikają wprost z przepisów ustawy. Z takiego charakteru powołania wynika, że rozkaz personalny o powołaniu do zawodowej służby wojskowej lub odmowie powołania podlega kontroli instancyjnej w trybie odwoławczym oraz skardze do sądu administracyjnego, na zasadach określonych odpowiednio w Kodeksie postępowania administracyjnego i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Również „rozkaz personalny o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej co do zasady będzie stanowił decyzję administracyjną”⁶⁴².

Powołanie do zawodowej służby wojskowej może nastąpić, gdy przemawiają za tym potrzeby Sił Zbrojnych⁶⁴³. Stąd rozkaz personalny o powołaniu do zawodowej służby wojskowej jest decyzją uznaniową, której granice uznania administracyjnego są wytyczone zakresem pojęcia potrzeb Sił Zbrojnych ocenianych w realiach konkretnej sprawy administracyjnej (konkretnego wniosku)⁶⁴⁴. W postępowaniu o powołanie do zawodowej

⁶⁴¹ J. Bulira, *Komentarz do art. 185 [w:] H. Królikowski (red.), Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II; Lex/el 2024.

⁶⁴² K. Kowalczyk, *Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji publicznej* [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 260.

⁶⁴³ Powołanie dokonywane jest na czas nieokreślony.

⁶⁴⁴ Tamże.

służby wojskowej potrzebą Sił Zbrojnych będzie celowość powołania do służby wojskowej (w tym przypadku zawodowej), gdyż – jak wskazał WSA – „ustawodawca przyznał organom wojskowym możliwość powołania do zawodowej służby wojskowej osoby, która posiada kwalifikacje, pod warunkiem że powołanie takiej osoby ma uzasadnienie w potrzebach Sił Zbrojnych”⁶⁴⁵. Nadanie żołnierzowi stopnia wojskowego, z wyłączeniem stopnia wojskowego szeregowego (marynarza), następuje w drodze mianowania.

Z treści pragmatyki wojskowej przebiega myśl ustawodawcy o horyzontalnym spojrzeniu na mapę wszystkich regulacji odnoszących się do stosunku służbowego (przede wszystkim *sensu stricto*), które to spojrzenie wydaje się być oparte na założeniu elementarnie uniwersalnego charakteru więzi łączącej osobę objętą reżimem służbowym z państwem. Pomimo bowiem różnych trybów i zasad wstąpienia do poszczególnych formacji służbowych (regulowanych pragmatykami) ustawa o obronie Ojczyzny przewiduje, że funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do dalszego pełnienia służby w ramach zawodowej służby wojskowej, jeżeli wykazuje predyspozycje do pełnienia tej służby⁶⁴⁶. Przeniesienie takie odbywa się za zgodą Ministra Obrony Narodowej oraz ministra nadzorującego daną służbę, w trybie powołania do zawodowej służby wojskowej, z zachowaniem ciągłości służby. Okresy pełnienia służby w dotychczasowej formacji zalicza się do okresów służby wojskowej, a przenoszonemu funkcjonariuszowi Minister Obrony Narodowej nadaje stopień wojskowy równorzędny z posiadanym stopniem w poprzedniej służbie.

Prawodawca jednak nie poprzestaje w tej ustawie tylko na odniesieniu się do formacji objętych stosunkiem służbowym *sensu stricto*. To swoiste horyzontalne spojrzenie na strukturę kadrową państwa w pewnym sensie i w szczególnych okolicznościach obejmuje też osoby znajdujące się w reżimie stosunku służbowego *sensu largo*, a nawet w kodeksowych stosunkach pracy⁶⁴⁷. Mam tu przede wszystkim na myśli, wynikające z art. 608 pragmatyki, kwestie powstania „stosunku służbowego militaryzacji”⁶⁴⁸. W sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium kraju, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki „przewidziane do

⁶⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1464/09; Lex: Nr 583166.

⁶⁴⁶ Art. 137 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

⁶⁴⁷ Osoby zatrudnione w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym.

⁶⁴⁸ Art. 608 ust. 1 Ustawy o obronie Ojczyzny; zob. też: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony; Dz.U. 2022 poz. 880.

militaryzacji”, na które nałożono obowiązek realizacji zadań szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Obowiązek taki nakłada w formie decyzji administracyjnej odpowiedni organ⁶⁴⁹, który następnie przesyła do rozpatrzenia przez Ministra Obrony Narodowej wnioski o wpis do wykazu podmiotów zmilitaryzowanych⁶⁵⁰.

Moment objęcia takiej jednostki militaryzacją implikuje zmianę statusu prawnego zatrudnionych tam osób, którym kierownicy tych jednostek nadali przydziały organizacyjno-mobilizacyjne⁶⁵¹. Osoby te podlegają powołaniu w terminie i miejscu określonym w wezwaniu, a z chwilą objęcia ich militaryzacją, stają się osobami pełniącymi służbę w jednostce zmilitaryzowanej. Pragmatyka przewiduje zawieszenie stosunku pracy osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych (z dniem powołania ich do tej służby). Jednocześnie powstaje z mocy prawa stosunek służbowy militaryzacji, którego najważniejszymi konsekwencjami są: brak możliwości rozwiązania stosunku służby przez osobę pełniącą służbę; powstanie podległości służbowej (co oznacza konieczność wykonywania poleceń kierownika jednostki zmilitaryzowanej); możliwość przeniesienia na inne stanowisko lub do innej jednostki zmilitaryzowanej; zmiana wynagrodzenia zgodnie z etatem jednostki zmilitaryzowanej⁶⁵². Stosunek służbowy militaryzacji oraz jego skutki prawne wygasają z dniem zwolnienia ze służby w jednostce zmilitaryzowanej⁶⁵³, przy czym czas tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszystkich uprawnień wynikających ze stosunku pracy.

Kończąc w tym miejscu rozważania o służbie wojskowej w prawodawstwie potransformacyjnym, trzeba odnotować z piśmiennictwa, niezwykle ważne dla ram tej monografii rozważania na temat motywów wprowadzenia w obszarze służby wojskowej reżimu administracyjnoprawnego poza prawem pracy. W orzecznictwie występuje pogląd, że istnieje

⁶⁴⁹ Zgodnie z art. 603 ust. 1 Ustawy o obronie Ojczyzny jednostki przewidziane do militaryzacji (w sprawach przygotowania do objęcia militaryzacją) podlegają Prezesowi Rady Ministrów, właściwym ministrom ze względu na przedmiot ich działania lub wojewodom właściwym ze względu na miejsce realizacji zadań przez jednostkę przewidzianą do militaryzacji, centralnym organom administracji rządowej, kierownikowi urzędu centralnego albo Prezesowi Narodowego Banku Polskiego. Jeżeli obowiązek ten został nałożony na przedsiębiorcę, to realizuje on te zadania na podstawie umowy zawartej z właściwym organem.

⁶⁵⁰ §3 i §4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie militaryzacji; Dz.U. 2022 poz. 1198.

⁶⁵¹ Przydziały nadaje się na stanowiska ujęte w etacie jednostki zmilitaryzowanej. Etat jednostki zmilitaryzowanej to dokument określający cechy i charakterystykę jednostki zmilitaryzowanej, jej wewnętrzną strukturę organizacyjną, liczbę oraz nazwę stanowisk, na których będzie pełniona służba w jednostce zmilitaryzowanej, ustaloną zgodnie z limitem stanowisk, kod klasyfikacji zawodów i specjalności oraz sprzęt i środki, które będą na wyposażeniu jednostki zmilitaryzowanej.

⁶⁵² F. Seredyński, *Komentarz do art. 605 [w:] H. Królikowski (red.), Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II; Lex/el 2024.

⁶⁵³ Art. 608 Ustawy o obronie Ojczyzny.

domniemanie (chyba że ustawa wyłącza kognicję sądów administracyjnych) działania organu wojskowego wobec żołnierza zawodowego (w sprawach z zakresu stosunku służbowego) w formie decyzji administracyjnej (tj. decyzji administracyjnej rozumianej jako wszelkie władcze akty wydawane przez te organy)⁶⁵⁴. W innych orzeczeniach przyjmuje się też tezę, że o tym, czy akt organu wojskowego jest decyzją wydaną w ramach stosunku służbowego wobec żołnierza zawodowego, rozstrzyga to, czy ma on „decydujące znaczenie” dla bytu (statusu) żołnierza w ramach Sił Zbrojnych⁶⁵⁵. W odniesieniu do tej linii orzeczniczej zauważa się w piśmiennictwie, że „warto w tym względzie przytoczyć kluczowy dla całej konstrukcji sił zbrojnych przepis o charakterze ustrojowym zawarty w art. 26 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Siły Zbrojne RP służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic. Właściwe, sprawne i bezdyskusyjne (a dyskusyjności i roszczeniowości sprzyjają regulacje prawa prywatnego, opartego na zasadzie, iż wszystko co niezabronione jest dozwolone) zawiadywanie sprawami, od których zależy byt RP w ocenie ustrojodawcy powinno być pozostawione klarownej regulacji administracyjnoprawnej”⁶⁵⁶.

4.3.5.2. SŁUŻBA OCHRONY PAŃSTWA

Ustawodawca zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń⁶⁵⁷ wyodrębnił z właściwości regulowanej przez pragmatykę służby wojskowej⁶⁵⁸. W prawodawstwie potransformacyjnym ten rodzaj zadań był realizowany zatem najpierw przez Biuro Ochrony Rządu, następnie przez Służbę Ochrony Państwa. Status prawny funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu regulowała Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁶⁵⁹, w której świetle ich stosunek służbowy powstawał w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Osobę zgłaszającą się do podjęcia służby mianowało się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat, a po upływie tego okresu i uzyskaniu pozytywnej opinii służbowej funkcjonariusza mianowało się na stałe. Podstawowym obowiązkiem funkcjonariuszy było wykonywanie zadań wynikających z roty złożonego ślubowania, czyli zgodnie z art. 22 „służenie wierne Narodowi Polskiemu, mając zawsze na względzie interes Państwa Polskiego, nawet z narażeniem własnego

⁶⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., IOSK 733/10; Lex: Nr 745306.

⁶⁵⁵ Tamże.

⁶⁵⁶ A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Żołnierze zawodowi* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 266.

⁶⁵⁷ W tym Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa RM, wiceprezesa RM, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych.

⁶⁵⁸ J. Stelina, *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby...*, s. 104.

⁶⁵⁹ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz.U. 2017.985 t.j.

życia”. W ramach tego byli uprawnieni do użycia środków przymusu bezpośredniego, w tym także broni palnej.

Uzasadnieniem powstania nowej formacji, zgodnie z deklaracjami projektodawców Ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁶⁶⁰, było „zasadnicze skorygowanie zadań BOR, jak również rozszerzenie katalogu uprawnień umożliwiających ich realizację”⁶⁶¹. W zakresie modelu stosunku służbowego utrzymane zostały jednak dotychczasowe konstrukcje. Zgodnie z art. 76 tej ustawy stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje dziś w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Nawiązanie, zmiana albo rozwiązanie stosunku służbowego następują przez wydanie rozkazu personalnego, odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby. Ustawodawca *expressis verbis* wskazuje, że do postępowania w sprawach osobowych dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W świetle orzecznictwa „stosunek służbowy funkcjonariusza ma charakter administracyjnoprawny, z którego wynika podporządkowanie i brak równości stron”. Stosunek służbowy funkcjonariusza, jak zostało to już przywołane, powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby, a to oznacza, że konsensusu stron wymaga jedynie przyjęcie do służby, a nie ustalanie warunków pełnienia tej służby⁶⁶².

Procedura przyjęcia do służby rozpoczyna się postępowaniem kwalifikacyjnym, które kończy się oceną spełnienia przez kandydata warunków do jej pełnienia, jego predyspozycji i przydatności do tej służby. Osobę zgłaszającą się do podjęcia służby w SOP mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej opinii służbowej funkcjonariusza mianuje się na stałe. Wyznaczenie funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przenoszenie oraz zwalnianie z tych stanowisk następuje na podstawie rozkazu personalnego. Od rozkazu personalnego Komendanta SOP w wymienionych sprawach służy odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Również w tej pragmatyce ustawodawca dopuszcza możliwość przeniesienia do Służby Ochrony Państwa funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego

⁶⁶⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa; Dz.U. 2025 poz. 34 t.j.

⁶⁶¹ Druk sejmowy Nr 1916 z dnia 10 października 2017 r. Uzasadnienie rządowego projektu Ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916> (dostęp: 10.01.2026).

⁶⁶² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2024 r., II SA/Wa 348/24; Lex: Nr 3851773.

z zachowaniem ciągłości służby⁶⁶³. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Służba Ochrony Państwa może być objęta militaryzacją, co implikuje to, że funkcjonariusze tej formacji stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia.

4.3.5.3. SŁUŻBA KONTRWYWIADU WOJSKOWEGO ORAZ SŁUŻBA WYWIADU WOJSKOWEGO

Odrębnie od pragmatyki służby wojskowej⁶⁶⁴ ustawodawca uregulował status prawny służby kontrwywiadu wojskowego i służby wywiadu wojskowego. W prawie przedtransformacyjnym funkcjonowanie wojskowego wywiadu i kontrwywiadu regulowały niejawne, resortowe akty normatywne. Po raz pierwszy więc wojskowe służby specjalne uzyskały częściowe umocowanie ustawowe w art. 2 Ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa⁶⁶⁵, zaś pełniejsze takie umocowanie nastąpiło nowelizacją z 22 stycznia 1992 r. art. 15 Ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁶⁶ (gdzie m.in. usankcjonowano zadania Wojskowych Służb Informacyjnych). Następnie w art. 5 Ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁶⁶⁷ została potwierdzona bezpośrednia podległość tej formacji Ministrowi Obrony Narodowej. Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁶⁶⁸ postanowiła, że formacja ta jest jedną ze służb ochrony państwa, a jej szefowi powierzyła funkcje krajowej władzy bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych⁶⁶⁹.

Pierwszym aktem prawnym, który odrębnie i kompleksowo regulował tę problematykę była Ustawa z 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych⁶⁷⁰. W jej świetle kandydatów do służby przyjmowano spośród żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową (stałą lub kontraktową). Przyjęcie kandydata do czynnej służby

⁶⁶³ Art. 70 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.

⁶⁶⁴ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto (w służbach zmilitaryzowanych)* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 104.

⁶⁶⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa; Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 180.

⁶⁶⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. 2002 Nr 21, poz. 205.

⁶⁶⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej; Dz.U. 1996 Nr 10, poz. 56.

⁶⁶⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych; Dz.U. 1999 Nr 11, poz. 95.

⁶⁶⁹ Zob. więcej: Druk sejmowy 897 z 19 września 2002 r. Uzasadnienie rządowe projektu Ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/897.htm> (dostęp: 10.01.2026).

⁶⁷⁰ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych; Dz.U. 2003 Nr 139, poz. 1326.

wojskowej w Wojskowych Służbach Informacyjnych następowało po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Do żołnierzy tych, w sprawach nieuregulowanych w przywołanej ustawie, zastosowanie znajdowały przepisy dotyczące służby wojskowej żołnierzy zawodowych (w tym w zakresie stosunku służbowego). Natomiast przywołana ustawa z 9 lipca 2003 r. określała katalog zadań żołnierzy w tych służbach, który obejmował m.in. czynności analitycznoinformacyjne, czynności operacyjno-rozpoznawcze i czynności wynikające z przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Kolejny akt prawny, tj. Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁶⁷¹, w świetle uzasadnienia miał na celu, po pierwsze dokonanie zmiany ustrojowego usytuowania służb kontrwywiadu i wywiadu wojskowego (jako urzędów administracji rządowej podległych Ministrowi Obrony Narodowej), po drugie wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zabezpieczających sprawne i efektywne funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za kwestie obronności państwa i bezpieczeństwo Sił Zbrojnych (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym); po trzecie przyznanie Służbie Kontrwywiadu Wojskowego adekwatnych kompetencji w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi, natomiast Służbie Wywiadu Wojskowego – przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych⁶⁷².

W świetle nowych rozwiązań prawnych osoby przyjmowane do wojskowych służb specjalnych pochodzą z dwóch źródeł, tj. spośród żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy kontrwywiadu i wywiadu⁶⁷³. Służbę wojskową żołnierzy zawodowych w tych formacjach (tj. charakter prawny stosunku służbowego) w zakresie nieuregulowanym w przywołanej ustawie, określają przepisy Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Wyznaczenie żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego⁶⁷⁴. Status służbowy funkcjonariuszy reguluje Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz

⁶⁷¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; Dz.U. 2024 poz. 1405 t.j.

⁶⁷² Druk sejmowy z dnia 13 marca 2006 r. Nr 404 przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt Ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/404.htm> (dostęp: 10.01.2026).

⁶⁷³ B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Wojskowe służby specjalne* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 213.

⁶⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wobec żołnierzy ubiegających się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w Służbie Wywiadu Wojskowego; Dz.U. 2017 poz. 1680 oraz Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wobec żołnierzy ubiegających się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego; Dz.U. 2006 Nr 137, poz. 980.

Służby Wywiadu Wojskowego⁶⁷⁵. Ustawa ta dookreśla zasady nawiązywania stosunku służbowego, przebieg służby, korpusy i stopnie służbowe, obowiązki i prawa, uposażenie, inne świadczenia pieniężne, odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. W jej świetle przyjęcie kandydata do służby następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Stosunek służbowy funkcjonariusza tych służb powstaje w formie mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia. Osobę przyjętą do służby mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej oceny ogólnej (tj. w opinii służbowej) funkcjonariusz zostaje mianowany na stałe. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szef Służby Wywiadu Wojskowego jest właściwy do przyjmowania do służby, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego. Sprawy osobowe są załatwiane przez wydanie rozkazu personalnego, który podlegać może kontroli sądownoadministracyjnej⁶⁷⁶.

4.3.5.4. STOSUNEK SŁUŻBOWY W POLICJI

W prawodawstwie potransformacyjnym w pierwszej kolejności ustawodawca dokonał zmian w przepisach regulujących status służb strzegących porządku publicznego, tj. Milicję Obywatelską i Służbę Bezpieczeństwa zastąpił Policją i Urzędem Ochrony Państwa. Jak zauważa J. Stelina, „w zakresie normowania stosunków służbowych ustawy te kontynuowały dotychczasowy model zatrudnienia służbowego, dostosowując jedynie status prawny funkcjonariuszy do wymagań państwa demokratycznego”⁶⁷⁷. Stąd, Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁷⁸ stworzyła Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Kolejne nowelizacje tych przepisów doprowadziły do powstania obowiązujących dziś trzech kategorii mianowania, a mianowicie na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, na okres

⁶⁷⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Dz.U. 2025 poz. 694 t.j.

⁶⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2023 r., III OSK 6627/21; Lex: Nr 3514794.

⁶⁷⁷ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto...*, s. 103.

⁶⁷⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 179.

służby kontraktowej oraz na stałe⁶⁷⁹. Wymienione mianowanie na okres służby kontraktowej następuje po zawarciu umowy między kandydatem do służby kontraktowej a przełożonym, w której określa się m.in. przełożonego, czas trwania kontraktu, stanowisko służbowe oraz warunki uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym i innymi należnościami czy świadczeniami. Mianowanie na okres służby kontraktowej może nastąpić na stanowisko w korpusie szeregowych Policji⁶⁸⁰.

W świetle orzecznictwa mianowanie to ma charakter administracyjnoprawny, a relacja policjanta i państwa ma postać stosunku służbowego *sensu stricto* (a nie stosunku pracy, którego istotną cechą jest równorzędność stron⁶⁸¹). W związku z taką kwalifikacją prawną przełożony właściwy w sprawach osobowych, jednostronnie i władczo kształtuje istotne składniki tego stosunku, zaś konsensusu stron wymaga jedynie zdecydowanie o przyjęciu do służby, a nie ustalenie warunków pełnienia tej służby⁶⁸². Policjant nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy⁶⁸³, a jego stosunek „zatrudnienia” jest stosunkiem władczym, stosunkiem służby publicznej⁶⁸⁴.

Analogicznie do postanowień pragmatyki służby żołnierzy zawodowych także przepisy ustawy o Policji zawierają konstrukcję pewnej systemowej spójności kadr szeroko rozumianego państwa. Mowa tutaj o art. 25a tej ustawy, zgodnie z którym funkcjonariusz Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Policji, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Funkcjonariusza takiego przenosi (w porozumieniu odpowiednio z Komendantem Głównym Straży Granicznej, Szefem Kancelarii Sejmu, Komendantem Służby Ochrony Państwa, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, Szefem Służby Wywiadu Wojskowego, Szefem Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego) Komendant Główny Policji za zgodą ministra spraw wewnętrznych.

⁶⁷⁹ Art. 28 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. 2025 poz. 636 t.j.

⁶⁸⁰ W. Kotowski, *Komentarz do art. 28a [w:] Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. V; Lex/el. 2024.

⁶⁸¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2009 r., IV SA/Po 430/08; Lex: Nr 484089; Wyrok NSA z 15 stycznia 1999 r., I SA/Gd 1469/98; Lex: Nr 1692021.

⁶⁸² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 66/06; Lex: Nr 213845; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2009 r., IV SA/Po 430/08; Lex: Nr 484089. Zob. też: A. Michałek, *Komentarz do art. 28a [w:]* Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, opubl.: Lex: Nr 2015.

⁶⁸³ W. Kotowski, *Komentarz do art. 28 [w:] Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. V; Lex/el. 2024.

⁶⁸⁴ M. Lew, *Policja* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 11.

Funkcjonariusz przeniesiony do służby w Policji zachowuje ciągłość służby. Ponadto w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Policja może być objęta wspomnianą już militaryzacją. Wówczas policjanci pozostający w stosunku służbowym w dniu ogłoszenia mobilizacji lub w dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, stają się z mocy prawa policjantami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia⁶⁸⁵.

4.3.5.5. STOSUNEK SŁUŻBOWY W AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO I AGENCJI WYWIADU

Natomiast problematykę drugiej wymienionej już formacji strzegącej porządku publicznego, tj. Urzędu Ochrony Państwa, regulowała Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa⁶⁸⁶. Model stosunku służbowego tej formacji był skonstruowany analogicznie do modelu występującego w Policji i również powstawał w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby⁶⁸⁷. Ustawa ta została jednak zmieniona Ustawą z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁶⁸⁸, mocą której powołano do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego – Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a do ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa – Agencję Wywiadu. Stosunek służbowy funkcjonariuszy tych formacji powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby⁶⁸⁹. Osobę przyjętą do służby mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie tego okresu i uzyskaniu pozytywnej oceny ogólnej (w opinii służbowej) funkcjonariusz zostaje mianowany na stałe. Żołnierz zawodowy może być na własną prośbę przeniesiony do służby w ABW albo AW, jeżeli wykazuje szczególne predyspozycje do jej pełnienia, a przeniesienia dokonuje Szef właściwej Agencji za zgodą Ministra Obrony Narodowej⁶⁹⁰.

4.3.5.6. CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne pań-

⁶⁸⁵ Art. 31a Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz.U. 2025 poz. 636 t.j.

⁶⁸⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa; Dz.U. 1990 Nr 30, poz. 180.

⁶⁸⁷ Art. 18 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa.

⁶⁸⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz.U. 2025 poz. 902 t.j.

⁶⁸⁹ Art. 48 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

⁶⁹⁰ Art. 48a Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

stwa. Przepisy Ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶⁹¹ w całości określają przebieg służby funkcjonariuszy tej służby⁶⁹², a także dopuszczają zatrudnianie w tej służbie pracowników⁶⁹³.

Zgodnie więc z art. 52 stosunek służbowy funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego powstaje w drodze mianowania na podstawie zgłoszenia do służby. Ustawa dopuszcza także powstanie stosunku służbowego w postaci powołania (w przypadku osoby zajmującej stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego zastępców) i powierzenia czasowego pełnienia obowiązków Szefa CBA i jego zastępców⁶⁹⁴. W przypadku funkcjonariuszy przyjęcie kandydata do służby następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. Początek ich służby liczy się od dnia określonego w akcie powołania, akcie powierzenia obowiązków albo decyzji o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe w CBA. Mianowanie na stanowisko służbowe odbywa się z uwzględnieniem wykształcenia i kwalifikacji funkcjonariusza.

Osobę przyjętą do służby mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Po upływie okresu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej oceny ogólnej (w opinii służbowej) funkcjonariusz zostaje mianowany funkcjonariuszem w służbie stałej. Osobę, którą powołano na stanowisko Szefa tej formacji, albo której powierzono obowiązki Szefa, mianuje się funkcjonariuszem w służbie stałej (przy czym w sprawach wynikających ze stosunku służbowego Szefa CBA właściwy jest Prezes RM lub upoważniony minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych). To Szef jest właściwy do przyjmowania do służby, mianowania funkcjonariuszy na stanowiska służbowe oraz ich przenoszenia, delegowania, oddelegowania, zwalniania i odwoływania ze stanowisk służbowych, zawieszania i uchylania zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego. Sprawy osobowe są załatwiane w drodze decyzji.

4.3.5.7. SŁUŻBA WIĘZIENNA

Kontynuacja w prawodawstwie potransformacyjnym powojennego modelu stosunku służbowego nastąpiła także w statusie funkcjonariuszy Służby Więziennej i państwowej

⁶⁹¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Dz.U. 2025 poz. 712 t.j.

⁶⁹² B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Centralne Biuro Antykorupcyjne* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 191.

⁶⁹³ Art. 70 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

⁶⁹⁴ „Art. 9. W przypadku zwolnienia stanowiska Szefa CBA lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, Prezes RM może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie, która spełnia warunki określone w art. 7.”

straży pożarnej⁶⁹⁵. Pierwsza z tych formacji, tj. Służba Więzienna, uregulowana została Ustawą z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej⁶⁹⁶, w której świetle była to formacja umundurowana i uzbrojona podległa Ministrowi Sprawiedliwości, do której właściwości należały zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Zgodnie z art. 28 tej pragmatyki stosunek służbowy funkcjonariuszy powstawał w formie mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Decyzja o mianowaniu zawierała w szczególności stanowisko i miejsce pełnienia służby, termin jej rozpoczęcia oraz uposażenie. Zgłaszającego się do podjęcia służby mianowano funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej (na okres 2 lat), która to służba miała na celu jego przygotowanie i wyszkolenie oraz sprawdzenie, czy cechy osobiste, charakter i zdolności uzasadniały jego przydatność do służby. Po jej odbyciu funkcjonariusza mianowano na stałe (tj. gdy uzyskał pozytywną opinię służbową). Pragmatyka ta została zastąpiona Ustawą z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁶⁹⁷, mocą której tę część regulacji ustawodawca rozwinął.

Aktualnie więc nabór do służby w Służbie Więziennej jest otwarty i konkurencyjny, a wstąpienie do niej jest dobrowolne i następuje po pozytywnym zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego, które ma na celu ustalenie, czy kandydat spełnia warunki przyjęcia do tej służby oraz określenie jego kwalifikacji, kompetencji i przydatności. Ponadto, ustawodawca przewiduje uproszczone postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników Służby Więziennej, którzy poza wymaganym stażem, wykazują się odpowiednimi kwalifikacjami i kompetencjami szczególnie przydatnymi w tej formacji⁶⁹⁸. Zgodnie z art. 40 ich pragmatyki stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje na podstawie mianowania (tj. na okres służby przygotowawczej lub na stałe). Aktu mianowania funkcjonariusza dokonuje kierownik jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz będzie pełnił służbę. Sam akt mianowania zawiera imię i nazwisko funkcjonariusza, dzień rozpoczęcia służby, rodzaj mianowania, stanowisko powierzone funkcjonariuszowi z oznaczeniem jednostki organizacyjnej, nadanie stopnia Służby Więziennej oraz uposażenie. Odrębnie funkcjonariusz jest pisemnie informowany o szczegółowym zakresie obowiązków służbowych i szczegółowych pragmatycznych prawach.

Analogicznie do rozwiązań zawartych w pragmatyce żołnierzy zawodowych czy policji, ustawa ta w art. 38a ustanawia mechanizm przenoszenia do Służby Więziennej

⁶⁹⁵ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto...*, s. 103.

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 1996 Nr 61, poz. 283.

⁶⁹⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 2024 poz. 1869 t.j.

⁶⁹⁸ Służba więzienna ma charakter zmilitaryzowany, a zatem osoby cywilne zatrudnione na podstawie przepisów pracy stanowią personel pomocniczy; zob. M. Kobak, *Służba więzienna* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 233.

innych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Stąd, funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz żołnierz zawodowy może zostać (na wniosek) przeniesiony do tej formacji, jeśli wykazuje właściwe predyspozycje. Przeniesienia dokonuje Dyrektor Generalny Służby Więziennej w porozumieniu z odpowiednim organem formacji, w której przenoszony pełnił służbę. Funkcjonariuszowi albo żołnierzowi zawodowemu nadaje się odpowiedni stopień nowej formacji, a czas jego służby zachowuje ciągłość⁶⁹⁹.

4.3.5.8. PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA

Mocą Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁷⁰⁰ powołano Państwową Straż Pożarną jako zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. W jej świetle stosunek służbowy strażaka powstaje z dniem mianowania na stanowisko służbowe, a w przypadku stanowisk dla których przepisy przewidują powołanie – z dniem powołania na to stanowisko⁷⁰¹. Stosunek służbowy strażaka również nie mieści się w pojęciu stosunku pracy, jest bowiem stosunkiem prawnym o charakterze administracyjnoprawnym⁷⁰². W wymienionej formie (tj. powołania) obsadza się⁷⁰³ stanowisko Komendanta Głównego PSP, jego zastępców, a także komendantów wojewódzkich i powiatowych oraz ich zastępców. Strażak pełniący służbę na stanowisku służbowym zajmowanym na podstawie powołania może być w każdym czasie (niezwłocznie albo w określonym terminie) odwołany z tego stanowiska przez organ uprawniony do powołania, ale odwołanie takie nie powoduje rozwiązania stosunku służbowego.

Mianowanie (jak i powołanie) strażaka na konkretne stanowisko służbowe jest uzależnione od posiadanego wykształcenia, kwalifikacji oraz stażu służby lub pracy. Stanowiska służbowe dzieli się tu na oficerskie, aspiranckie, podoficerskie oraz szeregowie. Służbę w tej formacji może pełnić obywatel polski, niekarany za przestępstwo (i przestępstwo skarbowe), korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia tej służby.

⁶⁹⁹ Art. 38a Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz.U. 2024 poz. 1869 t.j.

⁷⁰⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz.U. 2024 poz. 1443 t.j.

⁷⁰¹ Art. 31 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁷⁰² Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 1705/09; Lex: Nr 595275.

⁷⁰³ Spośród oficerów Państwowej Straży.

Nabór jest otwarty i konkurencyjny, a rozpoczyna się z chwilą publikacji ogłoszenia o planowanym postępowaniu kwalifikacyjnym.

Co do zasady osobę podejmującą służbę w Państwowej Straży Pożarnej mianuje się strażakiem w służbie przygotowawczej (na okres 3 lat). Po odbyciu służby przygotowawczej strażak zostaje mianowany na stałe. Akt mianowania powinien w szczególności określać stanowisko i miejsce służby, termin rozpoczęcia służby, rodzaj mianowania oraz uposażenie lub zasady jego ustalania. Tak powstały stosunek służbowy, jak to zostało już przywołane, nie jest stosunkiem pracy⁷⁰⁴, a funkcjonariusze tej służby nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy⁷⁰⁵. Stąd, ze statusem tym pragmatyka wiąże klasyczne w stosunkach służbowych prawa i obowiązki, w tym chociażby procedury przenoszenia na inne stanowiska służbowe, powierzania pełnienia innych obowiązków, zawieszenia w czynnościach służbowych czy zwalniania ze służby. Od decyzji tych strażakowi służy odwołanie do wyższego przełożonego⁷⁰⁶.

Wreszcie warto odnotować, że także w treści tej pragmatyki ustawodawca dostrzega i uwzględnia systemową tożsamość prawa poszczególnych formacji służbowych *sensu stricto*. Przykładem tego są zasady wliczania do okresu służby (od którego zależy np. prawo do wzrostu uposażenia i jego wysokość) również okresów służby w: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub Służbie Więziennej⁷⁰⁷.

4.3.5.9. STRAŻ GRANICZNA

W zakresie modelu stosunku prawnego osób pozostających w formacjach odpowiedzialnych za ochronę granic państwa prawodawstwo potransformacyjne przyniosło radykalne zmiany. Przede wszystkim uchylono Dekret z 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych⁷⁰⁸, mocą którego ochronę tę sprawowały Wojska Ochrony Pogranicza, a w miejsce to powołano mocą Ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷⁰⁹, jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej

⁷⁰⁴ P. Plis, *Państwowa Straż Pożarna* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 88.

⁷⁰⁵ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, MoPr 2009, Nr 7, poz. 371; Lex: Nr 504058.

⁷⁰⁶ Art. 31 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁷⁰⁷ Art. 88 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁷⁰⁸ Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych; Dz.U. 1956 Nr 9, poz. 51.

⁷⁰⁹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz.U. 2025 poz. 914 t.j.

migracji, czyli właśnie Straż Graniczną. W skład tej nowej formacji weszli funkcjonariusze których status uregulowany został w sposób zbliżony do funkcjonariuszy policji⁷¹⁰.

Dlatego, analogicznie jak we wspomnianej ustawie policyjnej, w pragmatyce Straży Granicznej stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby⁷¹¹. Mianowanie może nastąpić na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, a także na okres służby kontraktowej lub na stałe. Mianowanie na okres służby kontraktowej następuje po zawarciu umowy między kandydatem i przełożonym, zawierającej szczegółowe pragmatyczne postanowienia (np. stanowisko służbowe czy warunki uposażenia). Osobę zgłaszającą się do podjęcia służby w Straży Granicznej mianuje się funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Mianowanie lub powołanie na konkretne stanowisko służbowe jest uzależnione od posiadanego przez funkcjonariusza wykształcenia, określonych kwalifikacji zawodowych, a także od stażu służby. Do czynności mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe (oraz przenoszenia na inne i zwalniania z niego) właściwi są przełożeni, tj. w szczególności Komendant Główny, komendanci oddziałów, komendanci ośrodków szkolenia czy innych ośrodków. Od przywołanych decyzji kadrowych funkcjonariuszowi służy odwołanie do wyższego przełożonego oraz prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

Sam ten akt mianowania jest decyzją administracyjną o charakterze personalnym i jednostronnie rozstrzygającą, do której zastosowanie ma Kodeks postępowania administracyjnego. Decyzja taka wydawana jest przez uprawniony do tego podmiot w oparciu o konkretną podstawę prawną. Akt mianowania jako jednostronne rozstrzygnięcie jest wydawany w granicach ustawowych i kreuje jedynie powstanie stosunku służbowego. Nie jest on czynnością prawną, o której mowa w art. 76 Kodeksu pracy, ponieważ „stosunek służbowy funkcjonariuszy Straży Granicznej ma charakter wyłącznie administracyjny, a funkcjonariusz nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 k.p.”⁷¹². Powstający w drodze tego mianowania stosunek służbowy w świetle orzecznictwa cechuje się stabilnością i trwałością oraz dyspozycyjnością i podległością funkcjonariuszy⁷¹³ (co przede wszystkim wyraża się możliwością jednostronnego i władczego kształtowania sytuacji prawnej

⁷¹⁰ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto...*, s. 103. Podobieństwo tych formacji wyraża się także w aspekcie praktyki działania, czego przykładem może być możliwość podjęcia przez Komendanta Głównego Straży Granicznej decyzji o skierowaniu funkcjonariusza do pełnienia służby w systemie skoszarowanym (w sytuacji wymagającej podwyższonej gotowości operacyjnej).

⁷¹¹ L. Handzel, *Straż Graniczna* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 56.

⁷¹² M. Derlatka (red.), *Służba w Straży Granicznej. Komentarz do art. 31–147b ustawy o Straży Granicznej*, opubl.: Lex/el. 2018.

⁷¹³ Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r., I OSK 1763/06; Lex: Nr 44387.

funkcjonariuszy, w tym także warunków pełnienia ich służby⁷¹⁴). Natomiast odnotować tutaj trzeba odmienny charakter powołania i odwołania Komendanta Głównego, jego zastępców, komendantów oddziałów (zastępców) oraz komendantów placówek i dywizjonów. Słusznie więc podnosi się w piśmiennictwie, że „powołanie i odwołanie w tej sytuacji jest wprawdzie aktem administracyjnym, lecz nie jest decyzją w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Ma ono charakter organizacyjny, skutkujący powstaniem lub ustaniem stosunku związanego z pełnieniem określonej funkcji. [...] W związku z tym akt powołania oraz odwołania, w przeciwieństwie do aktu mianowania, nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego – brak jest przepisów szczególnych, które wskazywałyby na taką możliwość”⁷¹⁵.

Wreszcie warto także odnotować, że analogicznie jak to miało miejsce chociażby w pragmatyce Policji, ustawodawca także w tym przypadku systemowo i horyzontalnie ujmując przepływy kadr poszczególnych formacji służbowych. W art. 61 tej ustawy wskazuje bowiem, że przyjmowana do służby osoba, która posiada stopień m.in. policyjny, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej czy Służby Więziennej jest mianowana na stopień obowiązujący w Straży Granicznej, równorzędny z tym pierwotnie posiadanym. Ponadto, także ta formacja, mocą art. 33a, podlega przywołanej już militaryzacji. Funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w dniu ogłoszenia mobilizacji lub w dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia.

4.3.5.10. SŁUŻBA CELNO-SKARBOWA

Historia kształtowania się modelu statusu prawnego służby celno-skarbowej w prawodawstwie potransformacyjnym jest kolejnym dowodem nieprzystawalności powojennego dogmatu, według którego równano w obrębie prawa pracy stosunki wcześniej kwalifikowane jako „służbowe”. Jak zauważa się w piśmiennictwie: „celnicy jako funkcjonariusze państwowi w okresie PRL podlegali ogólnemu trendowi rozwojowemu, który polegał na zbliżaniu statusu prawnego osób zatrudnionych w aparacie administracyjnym państwa do statusu pracowniczego”⁷¹⁶. W efekcie tego, po wejściu w życie

⁷¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1264/06; Lex: Nr 328593; Wyrok WSA z dnia 15 lutego 2007 r., II SA/Wa 2062/06; Lex: Nr 318183.

⁷¹⁵ M. Derlatka (red.), *Służba w Straży Granicznej. Komentarz do art. 31–147b ustawy o Straży Granicznej*, opubl.: Lex/el. 2018.

⁷¹⁶ J. Stelina, *Stosunki służbowe sensu stricto...*, s. 104.

Kodeksu pracy, celnicy stali się pracownikami w rozumieniu prawa pracy, którzy podlegali przepisom ogólnym tego prawa oraz rozporządzeniom wykonawczym, mającym charakter pragmatyk pracowniczych⁷¹⁷. Podejście to uległo zmianie w czasie zbliżania się prawa krajowego do rozwiązań unijnych, na co wprost wskazali projektodawcy Ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej⁷¹⁸, podnosząc, że „status prawny funkcjonariuszy celnych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej jest regulowany odrębnie w każdym z tych państw, – usytuowanie prawne funkcjonariuszy celnych jest w poszczególnych krajach odmienne, we Francji i w Wielkiej Brytanii jest to odrębna grupa funkcjonariuszy; ich status jest regulowany odrębnymi przepisami, – w Szwecji obowiązki i prawa służby celnej, łącznie ze stopniami funkcjonariuszy celnych i wzorami umundurowania, określone są w odrębnej ustawie. Uchwalenie ustawy jest więc zgodne z rozwiązaniami stosowanymi w tym zakresie w Unii Europejskiej. Ustanowienie Ustawy o służbie celnej stanowi więc krok na drodze naszych przygotowań do członkostwa w UE”⁷¹⁹. Drugą konstatacją projektodawców, ważniejszą z punktu widzenia analizy tożsamości prawnej aktu prawnego regulującego to zagadnienie, było jednak enigmatyczne stwierdzenie, że „funkcje służby celnej nie polegają na działaniach, jakie realizuje, w powszechnym rozumieniu, administracja państwowa. Wiele zadań postawionych przed służbą celną, to zadania formacji mundurowych, takich jak Straż Graniczna czy Policja, dotyczące konkretnego zakresu ochrony przestrzegania przepisów prawa celnego”⁷²⁰. O ile trudno kwestionować ową publicznoprawną kwalifikację stosunku służbowego, o tyle jako powierzchowne trzeba uznać dokonanie podziału administracja państwowa *versus* formacje mundurowe.

Pierwszym krokiem w zakresie zmiany powojennego paradygmatu było więc uchwalenie Ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, mocą której utworzono jednolitą, umundurowaną Służbę Celną, której głównym celem było zapewnienie zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej i wywozu towarów z tego obszaru. Stosunek służbowy funkcjonariusza celnego powstawał w drodze mianowania, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się. Osobę przyjętą mianowano funkcjonariuszem w służbie przygotowawczej (wraz z mianowaniem uzyskiwało się także stopień aplikanta celnego), a po jej pozytywnym zakończeniu następowało mianowanie do służby stałej. Samego aktu mianowania funkcjonariusza celnego dokonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych. Akt mianowania określał imię i nazwisko, oznaczenie urzędu

⁷¹⁷ Tamże.

⁷¹⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej; Dz.U. 1999 Nr 72 poz. 802.

⁷¹⁹ Druk sejmowy Nr 1050 z 19 kwietnia 1999 r. Uzasadnienie projektu Ustawy o Służbie Celnej. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1050.htm> (dostęp: 10.01.2026).

⁷²⁰ Tamże.

w którym miała być pełniona służba, stanowisko służbowe, stopień służbowy, uposażenie i datę mianowania. Przed podjęciem służby funkcjonariusz celny składał pisemne ślubowanie. Jak trafnie zauważono w piśmiennictwie „skoro mianowanie powodowało wykreowanie stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza celnego z przyjmującą go do służby jednostką organizacyjną Służby Celnej, to mianowanie stanowiło decyzję administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego”⁷²¹.

Drugim krokiem kształtowania nowego statusu prawnego tej formacji było uchwalenie Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁷²². Uzasadnieniem projektu tej ustawy była konieczność zmodernizowania Służby Celnej⁷²³. Ustawa miała na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych w Służbie Celnej „na podstawie zebranych doświadczeń” na gruncie funkcjonowania poprzedniej ustawy oraz „postulatów środowiska celniczego”. Opracowanie nowego aktu normatywnego było „elementem koniecznym naprawy stanu Służby Celnej i wzmocnienia statusu jej członków”. Projektodawcy podnosili także, że „stworzenie jednolitego, umundurowanego, transparentnego w swoim działaniu korpusu Służby Celnej było nie tylko realizacją postulatów zgłaszanych od dawna przez środowisko funkcjonariuszy celnych, ale i wychodziło naprzeciw oczekiwaniom społecznym”⁷²⁴. Nowa ustawa, obok modernizacji służby i poszerzenia katalogu kompetencji do zwalczania przestępstw skarbowych, doprecyzowywała oraz uzupełniała obowiązujące wcześniej unormowania prawne w celu stworzenia regulacji mającej charakter pragmatyki służbowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, w tym wprowadzała rozwiązania prawne „mające wzmocnić status funkcjonariusza Służby Celnej, powstrzymać fluktuację kadr, zatrzymując w szeregach Służby Celnej dobrze wykształconych i kompetentnych funkcjonariuszy i pracowników, a także zachęcając do podjęcia służby osoby spełniające te wymogi, a poszukujące zatrudnienia”⁷²⁵.

Jednak sam model administracyjnoprawnego charakteru stosunku służbowego funkcjonariusza celnego pozostał w niezmienionej formie. Powstawał w drodze mianowania na podstawie zgłoszenia, a osoba mianowana funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymywała stopień służbowy aplikanta celnego⁷²⁶. Utrzymana została także zasada, że od decyzji wydawanych w sprawach ze stosunku służbowego przysługiwało zainteresowanemu prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rozstrzygnięcia w sprawach ze stosunku służbowego były wydawane w formie decyzji administracyjnej, utrzymano zatem bez zmian kontrolę sądownoadministracyjną w tym zakresie. Podobnie

⁷²¹ A. Ossowski, *Ustawa o Służbie Celnej. Komentarz*, opubl.: LexisNexis 2006.

⁷²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej; Dz.U. 2009 Nr 168, poz. 1323.

⁷²³ Druk sejmowy Nr 1492 z 15 grudnia 2008 r. Uzasadnienie rządowego projektu Ustawy o Służbie Celnej. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1492> (dostęp: 10.01.2026).

⁷²⁴ Tamże.

⁷²⁵ Tamże.

⁷²⁶ Art. 78 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

jak poprzednio utrzymano, że sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy będzie rozpatrywał spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy wyłącznie w sprawach niewymienionych w ustawie⁷²⁷.

Trzecim krokiem, mającym charakter radykalnej przebudowy dotychczasowej koncepcji zarówno struktury organizacyjnej aparatu administracji celno-skarbowej, jak i statusu prawnego kadr tego aparatu, była Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷²⁸. Erygowana jej postanowieniami Krajowa Administracja Skarbowa stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą dziś zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat i innych niepodatkowych należności budżetowych, a także z zakresu ochrony interesów Skarbu Państwa i ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej⁷²⁹.

Jednocześnie, w ramach powołanej Krajowej Administracji Skarbowej ustawodawca wyodrębnił Służbę Celno-Skarbową, czyli jednolitą i umundurowaną formację, którą tworzą funkcjonariusze. W ten sposób doszło do zróżnicowania statusów prawnych osób, które mogą wykonywać zadania administracji skarbowej, tj. na członków korpusu służby cywilnej, funkcjonariuszy, pracowników kodeksowych (do których stosuje się przepisy Kodeksu pracy) i pracowników do których stosuje się przepisy Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Jednocześnie, w świetle uzasadnienia przedstawionego przez projektodawców tych rozwiązań „rozdzielenie na te kategorie jest wynikiem zróżnicowania zadań, jakie są przypisane Krajowej Administracji Skarbowej”⁷³⁰. Niemniej jednak przepisy owej pragmatyki regulują przede wszystkim prawa i obowiązki funkcjonariuszy, co jest wynikiem swoistej, głębokiej inkorporacji przez nią uchylonej Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która regulowała problematykę kadr administracji celnej.

W świetle zatem art. 154 przywołanej ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje podobnie, jak to miało miejsce w poprzednich pragmatykach, w drodze mianowania (na podstawie zgłoszenia się). Osoba mianowana

⁷²⁷ Druk sejmowy Nr 1492 z 15 grudnia 2008 r. Uzasadnienie rządowego projektu Ustawy o Służbie Celnej.

⁷²⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; Dz.U. 2025 poz. 1131. Natomiast poprzednią ustawę, tj. Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej uchyliła Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające Ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej; Dz.U. 2016 poz. 1948.

⁷²⁹ Druzgocą ocenę sposobu przeprowadzenia reformy tej części administracji publicznej zob. S. Płazek, *Czy przywrócić prawo urzędnicze prawu administracyjnemu? Postulaty de lege ferenda* [w:] W. Drobný (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 118.

⁷³⁰ Druk sejmowy Nr 826 z 3 czerwca 2016 Uzasadnienie poselskiego projektu Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> (dostęp: 10.01.2026).

funkcjonariuszem służby przygotowawczej otrzymuje stopień służbowy aplikanta. Dopiero po pozytywnym zakończeniu służby przygotowawczej funkcjonariusz taki zostaje mianowany do służby stałej. Ustawa zawiera szczegółowe regulacje dotyczące kwestii nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego z funkcjonariuszami⁷³¹. Funkcjonariusz jest zobowiązany wykonywać obowiązki służbowe w umundurowaniu, a ponadto w Służbie Celno-Skarbowej obowiązują korpusy i stopnie służbowe. Szefa KAS (i jego zastępcę) mianuje na stopnie służbowe minister właściwy do spraw finansów publicznych, a dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz ich zastępców mianuje na stopnie służbowe Szef KAS. Na pierwszy stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej oraz na stopnie służbowe w korpusie generałów Służby Celno-Skarbowej mianuje Prezydent RP, a na pozostałe stopnie służbowe w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów starszych Służby Celno-Skarbowej mianuje Szef KAS⁷³².

Także w treści tej pragmatyki ustawodawca przewidział możliwość przepływów kadr państwa, których stosunek służby ma charakter administracyjnoprawny. Zgodnie z art. 176 tej ustawy do służby w Służbie Celno-Skarbowej może być (na wniosek) przeniesiony funkcjonariusz Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej albo Służby Ochrony Państwa, jeżeli ma on kwalifikacje szczególnie przydatne do jej pełnienia. Co więcej jednak, w art. 150 ustawodawca dopuszcza także możliwość przepływów tych kadr państwa, których status prawny w dzisiejszym stanie prawnym nie jest kwalifikowany jako administracyjnoprawny. Mam tu na myśli konstrukcję, zgodnie z którą członek korpusu służby cywilnej zatrudniony w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostce organizacyjnej KAS może otrzymać propozycję przeniesienia do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. W takiej sytuacji dotychczasowy stosunek pracy członka korpusu służby cywilnej przekształca się w stosunek służbowy na podstawie aktu mianowania⁷³³, a okres stażu pracy w służbie cywilnej lub jednostkach organizacyjnych KAS wlicza się mu do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej⁷³⁴.

⁷³¹ I. Wołczak-Ciecierska, *Komentarz do art. 154* [w:] A. Melezini (red.), K. Teszner (red.), *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 864.

⁷³² Art. 192 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

⁷³³ Art. 150 ust. 7 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; zob. też: M. Kotulski, *Układ administracji publicznej w obsadzaniu Krajowej Administracji Skarbowej* [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 215.

⁷³⁴ Okresy te nie są przy tym traktowane jako okresy służby ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu Ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji,

4.3.5.11. STRAŻ MARSZAŁKOWSKA

Ostatnią formacją w której występuje *explicite* wyrażony stosunek służbowy funkcjonariusza jest Straż Marszałkowska. Zgodnie z art. 1 Ustawy z 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej⁷³⁵ jest ona umundurowaną i uzbrojoną formacją podlegającą Marszałkowi Sejmu, która wykonuje swoje zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu. Do momentu uchwalenia przywołanej ustawy, status prawny strażników Straży Marszałkowskiej określony był przepisami Ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁷³⁶. Pomimo takiego usytuowania tych przepisów, strażnicy ci nigdy nie posiadali statusu funkcjonariusza, pozostając *de facto* pracownikami Kancelarii Sejmu, do których zastosowanie miały przepisy prawa pracy, w tym przede wszystkim Ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷³⁷.

Ustawodawca dokonał zmiany w tym zakresie. Sięgając do uzasadnienia projektu Ustawy z 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, można przywołać stwierdzenie, że powodem tego była zwiększająca się rola Straży Marszałkowskiej i rosnące znaczenie jej zadań w zakresie ochrony Sejmu i Senatu, wynikające ze wzrostu zagrożeń, w tym zagrożeń terrorystycznych. Poza tym projektodawcy wskazali wprost, że „wspomnienia wymagają też postulowane zmiany ustawowe w zakresie funkcjonowania Straży Marszałkowskiej, w szczególności odnoszące się do objęcia strażników Straży Marszałkowskiej uprawnieniami funkcjonariuszy, określonymi w przepisach Ustawy z 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”⁷³⁸.

Projektodawcy przyjęli zatem rozwiązania w zakresie modelu stosunku służbowego wzorowane na rozwiązaniach zawartych w Ustawie z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, a także w Ustawie z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz w innych pragmatykach służbowych regulujących stosunek służbowy w Policji,

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

⁷³⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej; Dz.U. 2025 poz. 607 t.j.

⁷³⁶ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz.U. 2017 poz. 985 t.j.

⁷³⁷ J. Lipski, *Komentarz do art. 127 [w:] K. Zeidler (red.), Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 275.

⁷³⁸ Druk sejmowy Nr 1971 z dnia 27 października 2017 r. Uzasadnienie komisijnego projektu Ustawy o Straży Marszałkowskiej. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1971> (dostęp: 10.01.2026).

Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej⁷³⁹. Zdaniem projektodawców „przyjęcie takich wzorców, z uwzględnieniem specyfiki ochrony Sejmu i Senatu wykluczy odrębne rozwiązania ustawowe w szczególności w zakresie nawiązania, rozwiązania i ustania stosunku służbowego, a także obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy”⁷⁴⁰.

Wobec powyższego, w świetle art. 21 przywołanej Ustawy o Straży Marszałkowskiej stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Osobę przyjętą do służby mianuje się funkcjonariuszem Straży Marszałkowskiej w służbie przygotowawczej. Mianowania dokonuje Szef Kancelarii Sejmu. Stanowiska służbowe w Straży ustawa dzieli na oficerskie, chorążych i podoficerskie, a funkcjonariusz może być mianowany na kolejne, wyższe stanowisko służbowe, jeżeli spełnia wymagania dotyczące wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu. Osobie przyjmowanej do służby, posiadającej wojskowy stopień służbowy lub stopień Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego lub Służby Więziennej nadaje się odpowiadający temu stopniowi stopień Straży Marszałkowskiej.

Sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej rozstrzyga przełożony, chyba że ustawa stanowi inaczej. Sprawy te to nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej na stanowiska służbowe, powierzanie obowiązków na innym stanowisku służbowym, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nadawanie stopni, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych i inne czynności związane z powstaniem, zmianą, ustaniem stosunku służbowego oraz realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy Straży⁷⁴¹.

Podczas wykonywania czynności służbowych funkcjonariusz tej formacji jest obowiązany nosić umundurowanie i odznakę. Ustawa dookreśla też, że ma on prawo wydawać polecenia osobom, których zachowanie stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, terenów, obiektów i urządzeń podlegających ochronie. Może też legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, ujmować osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego i dla mienia, a także osoby w sposób rażąco naruszające porządek publiczny. Ponadto może dokonywać kon-

⁷³⁹ Tamże.

⁷⁴⁰ Tamże.

⁷⁴¹ Art. 3a Ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej.

troli osobistej, przeglądać zawartość bagaży, sprawdzać pomieszczenia i środki transportu z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego⁷⁴².

4.3.6. FUNKCYJNE STOSUNKI USTROJOWOPRAWNE A KONCEPCJA NIEPARADYGMATYCZNEGO STOSUNKU PRACY

Problematyka stosunków ustrojowoprawnych regulowana była w prawie potransformacyjnym we wspomnianych dwóch aktach konstytucyjnych, tj. w Małej Konstytucji z 1992 r. i w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁷⁴³. Pierwsza z nich⁷⁴⁴, wskazywała, że organami państwa były – w zakresie władzy ustawodawczej Sejm i Senat RP; – w zakresie władzy wykonawczej Prezydent RP i RM; -w zakresie władzy sądowniczej niezależne sądy. Prezydent RP był najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, którego wybierano w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów. Druga ustawa⁷⁴⁵, tj. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., analogicznie uregulowała katalog państwowych, naczelných organów konstytucyjnych i ich piastunów (tj. posłów, senatorów, Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych), a nadto określiła pozycję prawną i sposób powołania Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich i członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Dopełnieniem powyższych założeń ustrojowych są aktualnie odpowiednie postanowienia ustaw szczegółowych⁷⁴⁶. Paradoksalnie, pomimo radykalnych zmian ustrojowych utrzymane zostały w mocy ustawy, które w prawie przedtransformacyjnym dookreślały te stosunki ustrojowoprawne. Po licznych nowelizacjach obowiązuje więc nadal Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁷⁴⁷ oraz Ustawa z 31 lipca 1981 r.

⁷⁴² Art. 12 Ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej.

⁷⁴³ M. Kallas, *Historia Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 449 i n.

⁷⁴⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426.

⁷⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

⁷⁴⁶ Np. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym czy Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk.

⁷⁴⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz.U. 2023 poz. 1917. Zgodnie z art. 45 ustawy tej nie stosuje się w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy do „osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w przepisach szczególnych”. Oznacza to, że pracowniczą podstawą zatrudnienia np. członków Rady Ministrów w postaci powołania jest art. 68 Kodeksu pracy.

o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁷⁴⁸, mocą których ujęto w jednym „normatywnym katalogu” wszystkie kierownicze stanowiska państwowe⁷⁴⁹. Wskutek tego osoby zajmujące państwowe stanowiska kierownicze podlegają dziś przepisom powszechnego prawa pracy i tak jak w przypadku innych pracowników administracji publicznej ich prawa i obowiązki reguluje w zasadniczym zakresie Kodeks pracy.

Przyjmuje się w nauce, że w obecnym stanie prawnym stosunki ustrojowoprawne obejmują dwie odrębne grupy stanowisk, tj. członków kolegialnych organów państwa oraz wysokie stanowiska państwowe (których piastuni pełnią funkcje organów państwa)⁷⁵⁰. Konkretny zakres podmiotowy tej grupy stosunków prawnych da się jedynie ustalić, stosując *de facto* metodę selekcji negatywnej, która polega na „wyłączaniu z organów państwa osób pozostających w zatrudnieniu pracowniczym i służbowym, a następnie ocenianiu i kwalifikowaniu statusu osób, które pozostały”⁷⁵¹. Przywołując pogląd J. Steliny można powtórzyć, że „stosunek zatrudnienia ustrojowego to odmiana stosunku organizacyjnoprawnego w sytuacji, kiedy nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego. Mamy tu więc do czynienia z przypadkiem wykonywania obowiązku wyłącznie na podstawie stosunku organizacyjnoprawnego, który z uwagi na swoją treść ma charakter publicznoprawny”⁷⁵². Chodzi tu o status osób, które zajmując dane stanowisko nie stają się pracownikami w rozumieniu prawa pracy ani funkcjonariuszami w rozumieniu pragmatyk służbowych (np. posłowie, senatorowie, europosłowie, radni, ale i osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe).

Pojęcie „stosunku zatrudnienia ustrojowego” budzi pewne wątpliwości doktryny prawa pracy, bo nie mieści się w „paradygmatycznym zatrudnieniu pracowniczym”. Wynika to z tego, że prawo pracy jako system normatywny zbudowany wokół instytucji „stosunku pracy” (obejmujący te regulacje prawne, które mają za przedmiot stosunki pracy i inne stosunki prawne związane z tym stosunkiem) opiera się na wzorcu, który ustawodawca określił w art. 22 §1 Kodeksu pracy⁷⁵³. Wobec tego odpowiedź na te wątpliwości stanowi koncepcja „nieparadygmatycznego zatrudnienia pracowniczego”, czyli „stosunku pracy

⁷⁴⁸ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. 2023 poz. 624 t.j.

⁷⁴⁹ Zob. podrozdział Nr 3.3.1.6, *Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*, s. 118.

⁷⁵⁰ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 120.

⁷⁵¹ Tamże.

⁷⁵² Tamże, s. 121.

⁷⁵³ Art. 22 §1 Kodeksu pracy w brzmieniu: „Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem.”

nietypowego”, tj. niemieszczącego się w ramach wzorca⁷⁵⁴. Pomimo tego niemieszczenia się we wzorcu, z woli ustawodawcy z pewną grupą osób nawiązane zostają stosunki pracy „mimo że nie będą oni świadczyć pracy w warunkach odpowiadających modelowi określone w Kodeksie pracy (np. w braku podporządkowania organizacyjnego)”⁷⁵⁵. Jest to więc sytuacja, gdy dana relacja łącząca dwa podmioty (z których jeden ma obowiązek świadczyć określoną pracę, a drugi występuje w charakterze podmiotu zatrudniającego) jest kwalifikowana z mocy prawa jako stosunek pracy, mimo że nie wykazuje kodeksowych, wzorcowych atrybutów. Stosunki prawne objęte ramami „nieparadygmatycznego stosunku pracy” wraz z katalogiem tych stosunków pracy i stosunków służbowych, które mieszczą się w paradygmacie (tj. są zgodne ze wzorcem określonym w art. 22 §1 Kodeksu pracy), stanowią jednocześnie podstawę zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa, łącznie tworzą kompletny i szeroki zbiór nazwany w monografii „funkcyjnymi stosunkami ustrojowoprawnymi”.

Operowanie jednak w tych rozważaniach tylko na poziomie formalnym, ustawowym prowadzić musi do wniosków, z którymi trudno się zgodzić. Z tego poziomu faktycznie „prawo służbowe jest – jak na razie – częścią prawa administracyjnego, ale w gruncie rzeczy posiada ono szczególny status. Nie tworzy wyodrębnionego systemu opartego na wspólnych założeniach aksjologicznych i konstrukcyjnych, gdyż składają się nań rozproszone regulacje prawne zawarte w poszczególnych pragmatykach służbowych. Pomiędzy tymi pragmatykami nie zachodzą też żadne ścisłe związki formalne”⁷⁵⁶. Do innych wniosków musi jednak prowadzić przyjęcie np. perspektywy historycznej i systemowej. Można tu powtórzyć, że w pierwotnych założeniach, tj. w świetle przepisów międzywojennych⁷⁵⁷ nie było wątpliwości, że status prawny ministrów i „konstytucyjnie odpowiedzialnych kierowników władz naczelných” reguluje na pierwszym poziomie konstytucja, a na drugim poziomie Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁷⁵⁸. Tym samym, zgodnie z art. 1 te same pragmatyki piastuni tych organów pozostawali po prostu w „stosunku państwowej służby cywilnej”, który miał charakter publicznoprawny i tożsamościowo przynależał do prawa administracyjnego czyli do prawa publicznego. Z uwagi na usytuowanie ustrojowe tej grupy stanowisk oczywiście odmienne niewątpliwie od pozostałych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej przepisy tej pragmatyki derogowane były

⁷⁵⁴ J. Stelina, *Nieparadygmatyczne stosunki pracy*, PiP 2020, Nr 12, s. 62 i n.; J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 173.

⁷⁵⁵ Tamże.

⁷⁵⁶ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 182.

⁷⁵⁷ Zob. podrozdział Nr 2.3.4.1, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej w świetle Ustawy o państwowej służbie cywilnej*, s. 91.

⁷⁵⁸ Art. 2 Ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

punktowo przepisami konstytucji (np. w zakresie rozwiązania stosunku służbowego)⁷⁵⁹. Dalsze przemiany, które w monografii zostały ujęte w trzy stadia, stanowiły właściwie ciągły proces degeneracji tego modelu. Stąd konkluzja jest tu taka, że dzisiejszy stan prawny stosunków ustrojowoprawnych nie tworzy jednego, przemyślanego modelu (czy to głównego „paradygmatu stosunku pracy” czy też „nieparadygmatycznego stosunku pracy piastunów organów państwa”) lecz jest efektem praktyki przypadkowej instrumentalizacji prawa stosunku służbowego. Skoro nie jest ten stan modelem, to nie może być źródłem formułowania uogólnionych, logicznych i obiektywnych twierdzeń⁷⁶⁰.

Perspektywa ponadnormatywna uzasadnia wnioszek o odrzucenie założenia o braku „wspólnych założeń aksjologicznych”. Mam tu na myśli perspektywę drugą, systemową, która wyraża się nie tylko w ponadustawowych, konstytucyjnych przepisach, ale przede wszystkim w teorii systemu prawa. Niewątpliwie piastuni organów państwa pełnią szczególnego rodzaju służbę publiczną, choć nie można jej utożsamiać ze służbą pełnioną w ramach stosunków służbowych. Nie oznacza to jednak, że pewne „motywy” uzasadniające zastosowanie reżimu administracyjnoprawnego w stosunkach służbowych nie znajdują teoretycznego zastosowania do stanowisk mających jeszcze większy wpływ na działanie państwa (tj. nie w aspekcie *stricte* konstrukcji stosunku służbowego lecz w aspekcie *ratio legis* zastosowania takiego reżimu administracyjnoprawnego⁷⁶¹). Z tego powinna wynikać przynależność tych przepisów do prawa administracyjnego (publicznego), co odpowiada na przywołany już zarzut dzisiejszego „braku wspólnych założeń aksjologicznych i konstrukcyjnych prawa służbowego”⁷⁶². Przynależność do prawa administracyjnego powinna bowiem implikować przełożenie zasad, konstrukcji, instytucji i aksjologii tej gałęzi prawa na prawo stosunku służbowego *sensu largo*, obejmujące też funkcyjne stosunki ustrojowoprawne.

4.4. UWAGI KOŃCOWE

Prawodawstwo okresu potransformacyjnego, w obszarze prawa stosunku służbowego *sensu largo* wpisuje się w postmodernistyczny nurt myśli filozoficznej, odrzucający stabilne i uporządkowane modele oparte na koncepcji racjonalnego prawodawcy. Przedstawiony,

⁷⁵⁹ I. Kafiński, A. Nitribitt, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej z objaśnieniami i przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1932, s. 4; M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 68.

⁷⁶⁰ Stosunki ustrojowoprawne nie oznaczają dziś „osobnej konstrukcji prawnej” lecz stanowią skrót myślowy, który opisuje konkretną sytuację prawną określoną przepisami konstytucji i innych ustaw ustrojowych, a nie przemyślany model.

⁷⁶¹ Innymi słowy, nie chodzi tu o wprowadzanie *formalnych*, pragmatycznych elementów właściwych formacjom objętym stosunkiem służbowym, ale o „publicznoprawny” charakter więzi osób piastujących stanowiska organów państwa, który wyraża się np. wspomnianym już „myśleniem administracyjnym”.

⁷⁶² J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących...*, s. 182.

aktualny obraz tej części polskiego prawa, nazwany tutaj „atomizacją” tego prawa, wpisuje się w fundamenty owego nurtu (przywołane już wyżej koncepcje pluralizmu stylów, dyskursów, układów odniesienia, ośrodków decyzyjnych, kryteriów racjonalności⁷⁶³). Atomizacja ta wystąpiła w perspektywie horyzontalnej i wertykalnej, a pogłębiona została praktyką ustawodawcy używania błędnej supozycji nazwy⁷⁶⁴.

Przez perspektywę horyzontalną rozumiem tutaj: po pierwsze, regulowanie w wielu ustawach uniwersalnego w istocie zagadnienia „stosunku służbowego” w odniesieniu do wyodrębnionych podmiotowo formacji; po drugie, pozbawione podstaw teoretycznoprawnych niekonsekwentne zastępowanie elementów publicznoprawnych w niektórych ustawach naturalnie (tj. historycznie i tożsamościowo) przynależnych prawu publicznemu, tj. administracyjnemu, w wyniku czego cały segment kadr pełniących *de facto* służbę publiczną formalnie utracił status funkcjonariuszy, stając się w praktyce drugą kategorią wykonawców zadań publicznych; po trzecie wreszcie, nielogiczne i wtórne (bo wymuszone stanem prawa materialnego) konstrukcje orzecznictwa nadające instytucji mianowania charakter instytucji dwoistej, tj. oznaczającej dwa różne stosunki prawne. Mowa o swoistym dogmacie, że „są dwa rodzaje mianowania (nominacji). Mianowanie (nominacja), które powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy), o jakim mowa w art. 76 Kodeksu pracy, oraz mianowanie (nominacja), którego skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym (służby mundurowe)”⁷⁶⁵.

Ilustracją pierwszej tezy są bliźniaczo podobne rozwiązania w pragmatykach służbowych służb zmilitaryzowanych w zakresie *stricto* pragmatycznym (np. tryb nawiązania stosunku służbowego, koncepcje postępowania kwalifikacyjnego, rodzaje mianowań, zasady służby przygotowawczej i awansów, odpowiedzialność dyscyplinarna, oceny okresowe, czy zasady wygaśnięcia stosunku służbowego). Drugą tezę ilustruje status osób objętych tzw. pragmatykami pracowniczymi (np. korpus służby cywilnej, pracownicy samorządowi, radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy strażnicy gminni), a z drugiej strony, nadawanie w miejsce statusu prawnopracowniczego statusu opartego na stosunku służbowym *sensu stricto* (status Straży Marszałkowskiej). Ilustracją trzeciej tezy jest stosowanie pojęcia „mianowanie” jednocześnie jako instytucji prawa pracy (w pragmatykach pracowniczych; np. ustawa o służbie cywilnej) oraz prawa administracyjnego (w pragmatykach służbowych; np. ustawa o Policji).

⁷⁶³ M. Żarecka, *Postmodernizm...*, s. 366.

⁷⁶⁴ Zob. podrozdział Nr 4.2, *Model zatomizowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 174; zob. też: P. Lisowski, *Między asercją a wątpliwością – kilka refleksji o aktualności pojęć w prawie administracyjnym w kontekście ich normatywizacji* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 19.

⁷⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06; Lex: Nr 281419.

Natomiast perspektywa wertykalna określa tu zjawisko sztucznego, formalnego różnicowania statusów prawnych kategorii osób w ramach poszczególnych pragmatyk, przy czym nie mam tu na myśli rozróżnienia spowodowanego etapem kariery zawodowej danej osoby (np. mianowanie czasowe, a następnie mianowanie stałe), lecz nieuzasadnione „rodzajem wykonywanych zadań” stosowanie różnych reżimów prawnych. Zjawisko takie występuje w większości pragmatyk, a doskonałą tego ilustracją jest ustawa o transporcie drogowym⁷⁶⁶, zgodnie z którą do zatrudnienia inspektora transportu drogowego stosuje się przepisy tej ustawy i częściowo pragmatyki służby cywilnej⁷⁶⁷; do osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych stosuje się pragmatykę służby cywilnej, a do „innych pracowników” stosuje się przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁷⁶⁸. Innym przykładem są przepisy ustawy o służbie cywilnej w korespondencji z ustawą o pracownikach urzędów państwowych, których zakres przedmiotowy jednocześnie obejmuje aparat administracji rządowej, a w praktyce także te same stanowiska służbowe⁷⁶⁹, a które dodatkowo mogą być zróżnicowane przez wyznaczanie na stanowiska urzędnicze⁷⁷⁰ w tym aparacie osób, których status prawny reguluje pragmatyka innych służb zmilitaryzowanych⁷⁷¹, a nawet „służb” niezmilitaryzowanych⁷⁷².

Obie te perspektywy, tj. horyzontalna i wertykalna, ulegają pogłębieniu w wyniku wspomnianego stosowania błędnej supozycji nazwy, czy też, precyzyjniej rzecz ujmując, błędu logicznego, w którym połączenie rzeczownika z przymiotnikiem tworzy jawny nierozwiązywalny konflikt znaczeń (*contradictio in adiecto*). Mam tu na myśli co najmniej dwie płaszczyzny tego zjawiska: generalną oraz szczegółową. W pierwszym przypadku jest to sytuacja nadawania pojęciu publicznoprawnej instytucji mianowania charakteru zobowiązaniowego, w wyniku czego powstaje *de facto* figura retoryczna: „mianowanie prawnopracownicze”, która to konstrukcja oznacza przecież nielogiczne równanie: „mia-

⁷⁶⁶ Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; Dz.U. 2024 poz. 1539 t.j.

⁷⁶⁷ Zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do inspektorów transportu drogowego znajduje zastosowanie Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej z wyłączeniem jej art. 4, w którym mowa o formalnych wymaganiach wobec kandydata do służby cywilnej.

⁷⁶⁸ Art. 77 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

⁷⁶⁹ S. Płażek, *Zbyt długi żywot ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy) 2024, Nr 4, s. 293 i n.

⁷⁷⁰ Odpowiednio, formalnie dostosowane w konstrukcji takiego etatu służbowego.

⁷⁷¹ Mowa tu wyłącznie o jawnym, formalnym obsadzeniu w tym trybie stanowisk służbowych.

⁷⁷² Mowa tu o możliwości przeniesienia (delegowania) na stanowiska urzędnicze w urzędach w trybie art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, np. sędziego i prokuratora (np. do Ministerstwa Sprawiedliwości); zob. odpowiednio: art. 77 §1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 2024 poz. 334 t.j.; art. 106 §1 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze; Dz.U. 2024 poz. 390 t.j.

nowanie równa się stosunek pracy”⁷⁷³, a dalej „stosunek administracyjnoprawny równa się stosunek zobowiązaniowy”. Ilustracją tego jest cały katalog pragmatyk pracowniczych, w których prawodawca instrumentalnie oraz w sprzeczności z publicznoprawną pierwotną naturą, nadał mianowaniu charakter instytucji prawa pracy (np. ustawa o służbie cywilnej czy ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli). W drugim przypadku, w płaszczyźnie szczegółowej rzecz sprowadza się do bezpodstawnego stosowania definicji i pojęć mających ugruntowane rozumienie w prawie administracyjnym i właściwych instytucjom publicznoprawnym, instytucjom mającym charakter zobowiązaniowy. Doskonałym tego przykładem jest ustawowe nazywanie „funkcjonariuszem” osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę (np. w takich podmiotach jak służba ochrony przyrody czy straż ochrony kolei), ustawowe określanie stosunku pracy pojęciem „służba” (np. w państwowej straży rybackiej) czy nawet stosowanie pojęcia „postępowanie kwalifikacyjne” (np. w przypadku leśniczego Lasów Państwowych). Ta druga płaszczyzna ma jednak dwa aspekty. Z jednej strony wyraża się ona przywołaną niezgodnością stosowanej terminologii do faktycznych, użytych w ustawie narzędzi. Jest to aspekt formalny. Drugi aspekt ma wymiar merytoryczny i znów dotyczący prawidłowości zastosowanej przez prawodawcę podstawy zatrudnienia tych osób. Budzi wątpliwość bowiem stosowanie stosunku zobowiązaniowego tam, gdzie charakter danej formacji i rodzaj zadań wprost wpisują się w kryteria stosowania nie tylko stosunku służbowego *sensu stricto*, ale nawet jego wariantu właściwego formacjom zmilitaryzowanym, które zgodnie z piśmiennictwem cechują się takimi atrybutami jak poświęcenie, dyspozycyjność i szczególne uprawnienia⁷⁷⁴. Wszystkie te elementy występują przecież w konstrukcjach prawnych omówionych już formacji, jak np. Państwowa Straż Łowiecka, Straż Ochrony Przyrody czy Państwowa Straż Rybacka, do których zadań należy też zwalczanie przestępstw i wykroczeń (tj. w odpowiednim zakresie), uprawnienie do użycia przymusu bezpośredniego i broni, a także wykonywanie zadań w umundurowaniu. Mimo to ustawodawca określa ich status prawny jako pracowniczy.

Przywołany stan prawodawstwa potransformacyjnego w obszarze prawa stosunku służbowego, nazwany tutaj atomizacją, a opisany w perspektywie horyzontalnej i wertykalnej oraz pogłębiony zjawiskiem błędnej supozycji nazwy, wpisuje się w postmodernistyczny nurt filozoficzny, który przywołany już L. Morawski doskonale obrazowo i metaforycznie nazwał „chmurą”⁷⁷⁵. Ten stan prawny jest bowiem skomplikowanym i chaotycznym układem cząstek „których ruchu nie da się określić ani przewidzieć”. A jednocześnie, pomimo

⁷⁷³ W czystej, pierwotnej formie tej instytucji prawnej, bez późniejszych ingerencji w jej charakter; zob. podrozdział Nr 2.2, *Model zintegrowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 54.

⁷⁷⁴ P. Szustakiewicz, *Istotne elementy stosunku służbowego* [w:] W. Maciejko (red.), P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015, s. 7.

⁷⁷⁵ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, PiP 2000, Nr 11, s. 30.

takiego formalnego stanu tej części prawa, w jego treści da się jednak dostrzec głębszą myśl ustawodawcy, co do wspólnej tożsamości statusu osób pozostających w szeroko rozumianym aparacie państwa (bez względu na obecne podstawy normatywne ich powołania do służby czy zatrudnienia). Mam tu na myśli zasady „militaryzacji”, czyli omówiony już mechanizm, który w warunkach stanów nadzwyczajnych w państwie pozwala objąć osoby mające status pracowniczy reżimem administracyjnoprawnym, tj. reżimem stosunku służbowego⁷⁷⁶. To ta szczególna, potencjalna rola w momencie rzeczywistej próby udowadnia ich w istocie odmienny status w państwie, czego nie zmienia normatywne, w mojej ocenie błędne, oparcie ich relacji formalnej z państwem, w okolicznościach nienadzwyczajnych, na stosunku pracy.

Tego chaosu w obszarze prawa stosunku służbowego *sensu largo* nie porządkuje, moim zdaniem, definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz publiczny”, która została sformułowana w art. 115 §13 Kodeksu karnego⁷⁷⁷. Zgodnie z nauką prawa karnego „definicja legalna pojęcia funkcjonariusza publicznego jest definicją zakresową. Jest to zarazem z założenia – o czym przesądza jej stylizacja – definicja pełna, gdyż w jej definiensie wymienia się wszystkie elementy zakresu definiowanego pojęcia, co oznacza, że za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu nie może być uznana osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 115 §13”⁷⁷⁸. Jest to więc definicja na potrzeby „przepisów Kodeksu [karnego]”, która była wielokrotnie zmieniana i której katalog podmiotowy został wyodrębniony przy użyciu niejasnego kryterium. Kryterium tym nie jest ani charakter prawny podstaw zatrudnienia tych podmiotów (tj. kryterium

⁷⁷⁶ Mowa o mechanizmie z art. 608 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, z którym korespondują przepisy poszczególnych pragmatyk.

⁷⁷⁷ Art. 115 §13 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny w brzmieniu: „Funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; 2) poseł, senator, radny; 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego; 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; 10) inspektor Inspekcji Wodnej.”

⁷⁷⁸ J. Majewski, *Komentarz do art. 113 kodeksu karnego* [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I., wyd. IV, opubl.: Lex: Nr 2012.

formalne), ani rodzaj wykonywanych zadań (tj. kryterium funkcjonalne). Co więcej, podnosi się w orzecznictwie, że „osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 115 §13 nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu, chociażby nawet przepisy szczególne gwarantowały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych”⁷⁷⁹.

Skutkiem przywołanego stanowiska jest zakres stosowania tych przepisów, które adresowane są do „funkcjonariuszy publicznych”⁷⁸⁰. Mowa tu przede wszystkim o przepisach określających znamiona poszczególnych typów czynu zabronionego, gdzie termin ten jest wykorzystywany do oznaczenia podmiotu czynu zabronionego⁷⁸¹, przedmiotu czynności wykonawczej⁷⁸², czy do scharakteryzowania czynności sprawczej⁷⁸³ oraz sprecyzowania granic stosowania warunku tzw. podwójnej karalności w przypadku popełnienia czynu zabronionego za granicą⁷⁸⁴. Inna sytuacja będzie jednak w przypadku osób, z których statusem służbowym ustawodawca powiązał jedynie „ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych”. Ich prawnokarna sytuacja będzie inna od funkcjonariuszy publicznych, gdyż jeżeli przyjmuje się w nauce prawa karnego, że „określenie »funkcjonariusz publiczny« występuje w przepisach prawa karnego w dwojakim znaczeniu: jako podmiot przestępstwa i jako przedmiot ochrony (zamachu) czynu przestępnego”⁷⁸⁵, to przyjąć należy, że w przypadku tej drugiej grupy (tj. osób niepełniących funkcji wymienionej w katalogu art. 115 §13), zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu karnego dotyczące jedynie ochrony. Trzeba tutaj jednak odnotować, że w orzecznictwie można spotkać także pogląd odwrotny, który uznaje zbieżność tożsamości charakteru ich zadań (tj. według kryterium funkcjonalnego)⁷⁸⁶. Słusznie więc zauważa P. Chmielnicki, że funkcję publiczną pełni ten, kto na mocy określonych przepisów realizuje „władztwo” (nie musi być funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego), gdyż „władztwo realizuje każdy, od którego woli zależy wykreowanie określonego rozstrzygnięcia rodzającego skutki publicznoprawne, do którego to wykreowania dana osoba posiada określone umocowanie ustawowe”⁷⁸⁷.

⁷⁷⁹ Wyrok z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, Nr 3–4, poz. 21; Lex: Nr 45476.

⁷⁸⁰ Zob. M. Oleś, *Granice prawa administracyjnego i jego pogranicze* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 168.

⁷⁸¹ Art. 231 §1, art. 246, 247 §3, art. 266 §1, art. 271 §1 Kodeksu karnego.

⁷⁸² Art. 222 §1, art. 223, 224 §2, art. 226 §1, art. 272 Kodeksu karnego.

⁷⁸³ Art. 227 Kodeksu karnego.

⁷⁸⁴ Art. 111 §3, art. 112 Kodeksu karnego.

⁷⁸⁵ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 318.

⁷⁸⁶ Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 12/03; Lex: Nr 777197.

⁷⁸⁷ P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 103.

Doktryna prawa karnego w kontekście art. 115 §13 Kodeksu karnego nie daje zatem kluczowej w tytułowych rozważaniach o integralności prawa stosunku służbowego odpowiedzi o kryterium wyodrębnienia funkcji mających charakter „publiczny” ani nawet jednoznacznych kryteriów, na których zbudowany został katalog osób mających status funkcjonariuszy publicznych. Przywołać można, że „określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje status funkcjonariusza publicznego, w Kodeksie karnym dokonano, stosując różne metody (niektórzy zostali wymienieni wprost z nazwy, inni przez wskazanie pełnionych przez nich funkcji czy też z uwagi na zajmowane stanowiska)”⁷⁸⁸. Interpretacyjne problemy w tym zakresie oraz wątpliwości co do oceny statusu konkretnych osób i zaliczenia ich do grupy funkcjonariuszy publicznych „wiążą się z dość skomplikowaną strukturą władzy wykonawczej w Polsce”⁷⁸⁹. Dlatego „w wielu wypadkach ustalenie kar-noprawnego statusu będzie się wiązać z koniecznością przeprowadzenia rozważań w pozakarnej materii – i to w kontekście analizy przepisów zarówno szczególnych o organach władzy publicznej, jak i dotyczących problematyki ustawowego pozyskania uprawnień do władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach”⁷⁹⁰.

W poszukiwaniu istoty i charakteru statusu publicznoprawnego wykonawców zadań publicznych Kodeks karny dostarcza jeszcze jeden istotny punkt odniesienia, a mianowicie instytucję „osoby pełniącej funkcję publiczną”. Zgodnie z art. 115 §19 osobą taką jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Zgodnie z utartą linią orzecniczą „głównymi kryteriami posiadania przez daną osobę przymiotu pełniącej funkcję publiczną, jest oparcie jej kompetencji w zakresie działalności publicznej na dysponowaniu środkami publicznymi lub dysponowanie przez nią środkami publicznymi. Do grupy tych osób należą te, które pełnią zadania w spółkach prawa handlowego, których większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa

⁷⁸⁸ M. Mozgawa, *Komentarz do art. 115 §13 [w:] M. Mozgawa (red.), Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2015, s. 328. Warto dodatkowo odnotować, że zgodnie z art. 115 §13 pkt 4, status funkcjonariusza publicznego uzyskuje także inna osoba w zakresie, w którym jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych. Zgodnie z doktryną chodzi tu o osoby niebędące pracownikami administracji rządowej lub samorządowej, innego organu lub instytucji państwowej, które mają oparte na ustawie uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych (np. we władzach samorządu zawodowego, izbach rzemieślniczych, organizacjach kombatanckich i in.).

⁷⁸⁹ T. Oczkowski, *Komentarz do art. 115 [w:] V. Konarska-Wrzošek (red.), Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2023, s. 697.

⁷⁹⁰ Tamże.

lub inna państwowa osoba prawna⁷⁹¹. Do katalogu tego nie należą te osoby, które pełnią zadania w spółkach prawa handlowego, których większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna⁷⁹². Pomimo wprowadzenia do słownika pojęć Kodeksu karnego pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną” w doktrynie prawa karnego nadal uważa się, że „powstawać będą mniejsze lub większe spory co do określenia zakresu pojęcia »pełnienia funkcji publicznej« [...] wiąże się to zwłaszcza z nieostrością pojęć »działalność publiczna« oraz »środki publiczne«⁷⁹³. Definicja ta jest również nieprzystająca do rozważań o integralności prawa stosunku służbowego zarówno w perspektywie prawa administracyjnego, jak i prawa pracy.

W doktrynie prawa pracy formułuje się bowiem sześć podstawowych funkcji prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego, tj. służebną, ochronną, organizatorską, wychowawczą, dyscyplinującą i rozdzielczą. Pierwsza z tych funkcji (tj. służebna) jest w mojej ocenie nadrzędną funkcją, która według nauki prawa pracy wynika z umiejscowienia zatrudniania funkcjonariusza publicznego w systemie organizacyjnym państwa. Jak słusznie zauważa się, „umiejscowienie to jest odmienne od tego, jakie dotyczy zatrudnienia pracowników i wynika z relacji pracownik-pracodawca. Prawo normujące zatrudnienie administracyjnoprawne wpisuje się więc w szeroki kontekst organizacji administracji publicznej, umożliwiającej jej realizację założonych celów, wyznaczonych ramami Konstytucji. Celem takim jest zapewnienie bezpieczeństwa społecznego⁷⁹⁴. W takim ujęciu interesem publicznym jest właśnie dążenie do spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a interes służby jest z kolei „elementem dobra prawnego o bardzo pojemnej konstrukcji, jakim jest interes społeczny, który z punktu widzenia zatrudnienia funkcjonariuszy wysuwa się na plan pierwszy, który jest chroniony przez działalność aparatu państwa⁷⁹⁵. Na tym tle trudno zgodzić się więc z kategoriyczną tezą, że „prawo zatrudnienia administracyjnoprawnego systemowo przynależy do prawa pracy, choć charakteryzuje się znaczną swoistością⁷⁹⁶.

Wreszcie entropia prawa stosunku służbowego nazwana tu atomizacją, znajduje odzwierciedlenie w problematyce właściwości sądów administracyjnych i sądów pracy

⁷⁹¹ M. Gabriel-Węglowski, *Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną*, opubl.: Lex/el. 2019.

⁷⁹² Tamże.

⁷⁹³ Tamże.

⁷⁹⁴ I. Florczak, *Funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego* [w:] K.W. Baran (red.), P. Szustakiewicz (red.), E. Ura (red.), *System Prawa Pracy. Zatrudnienie administracyjnoprawne*, t. XII, Warszawa 2023, s. 127.

⁷⁹⁵ Tamże, s. 145.

⁷⁹⁶ Tamże, s. 123. Z drugiej strony spotkać dziś można w doktrynie prawa pracy pogląd, że „stosunek pracy można postrzegać jako stosunek administracyjnoprawny. Jak wykazywałem wyżej, istnieje wiele argumentów za tym, że umowa o pracę jest umową prawa administracyjnego”; zob. A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 256 i n.

w sprawach z zakresu tego prawa⁷⁹⁷. Aktualne pozostaje ciągle twierdzenie T. Romer, że „koncepty dotyczące powierzenia wszystkich spraw z zakresu prawa pracy sądownictwu powszechnemu są nierealne w świecie różnorodności stosunków administracyjnoprawnych, w których dochodzi do świadczenia pracy lub służby, ale na podstawie odmiennych specyficznych regulacji, w których przepisy prawa pracy nie zawsze mają i mogą mieć zastosowanie”⁷⁹⁸. Budując konstytucyjny system wymiaru sprawiedliwości, przyjęto domniemanie właściwości sądów powszechnych, stanowiąc, że „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”⁷⁹⁹. Granice tego domniemania wyznacza art. 184 Konstytucji⁸⁰⁰, który, określając właściwość sądów administracyjnych, stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Szczegółowy katalog spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych został określony w Ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a konkretnie w jej art. 3 i 4. W art. 5 tej ustawy zawarto jednak wyliczenie kategorii spraw, w stosunku do których wyłączona jest możliwość zaskarżenia ich do sądu administracyjnego. Zawarta w tym przepisie enumeracja negatywna wyjątków dotyczy wszystkich kategorii skarg, które – przy braku takiego wyłączenia – mogłyby być wnoszone w określonych w tym przepisie sprawach⁸⁰¹. Także więc dlatego ewentualne spory mieszczące się w sferze wewnętrznej administracji, w mikroadministracyjnej płaszczyźnie (tj. w układzie zależności

⁷⁹⁷ Jak zauważa P. Szustakiewicz: „utworzenie odpowiadającego specyfice stosunków zatrudnienia w służbie cywilnej systemu rozwiązywania sporów pomiędzy urzędnikami a podmiotami ich zatrudniającymi nie jest zadaniem łatwym, ponieważ musi ono pogodzić w istocie trzy elementy: specyfikę stosunku prawnego łączącego urzędnika ze służbą cywilną, konieczność ochrony stabilności zatrudnienia urzędników oraz interes służby cywilnej, w której nie powinno być osób nie radzących sobie z jej wymaganiami”; zob. P. Szustakiewicz, *Zakres właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa służby cywilnej – ocena potransformacyjnego kierunku zmian* [w:] W. Drobný (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 182.

⁷⁹⁸ T.M. Romer, *Właściwości sądów administracyjnych i sądów pracy w sprawach z zakresu prawa pracy* [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 69.

⁷⁹⁹ Art. 177 Konstytucji RP.

⁸⁰⁰ J. Człowiekowska, *Prawo do sądu w aspekcie pogranicza prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 118.

⁸⁰¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12; Lex: Nr 1276027; zob. też: R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, *Zakres przedmiotowy kontroli sądownoadministracyjnej* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 199.

przełożony-podwładny)⁸⁰², nie są objęte konstytucyjnym prawem jednostki do sądu⁸⁰³, a zatem nie są objęte kontrolą sądownoadministracyjną⁸⁰⁴.

Występujące spory sądowe pokazują⁸⁰⁵, że prawo stosunku służbowego *sensu largo* jest dziś niekonsekwentne i nieprzemyślane⁸⁰⁶. Doskonałą ilustracją tych problemów może być kwestia fundamentalnego postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej, które w aktualnym stanie prawnym jest prowadzone przez osobę prawną (tj. Krajową Szkołę Administracji Publicznej⁸⁰⁷), a nie organ administracji publicznej, co powoduje, że nie ma ono charakteru postępowania administracyjnego. Nie można więc stosować w nim przewidzianych procedurą administracyjną trybów odwołań czy zaskarżeń⁸⁰⁸. Stąd brak jest instrumentów prawnych zapewniających chociażby równy dostęp do statusu urzędnika służby cywilnej czy gwarantujących ochronę interesu prawnego kandydata do tego statusu. W świetle art. 5 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy te nie są właściwe w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powoływania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa⁸⁰⁹. W sprawach skarg dotyczących mianowania

⁸⁰² I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 71. Zob. też postulat odrzucenia podziału administracji na sferę wewnętrzną i zewnętrzną: J. Zimmermann, *Aksjomat czy anachronizm* [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 37; A. Błaś, *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 291.

⁸⁰³ Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK z 2012/10 poz. 119; Lex: Nr 1227016.

⁸⁰⁴ W. Jakimowicz, *Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji*, [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 65.

⁸⁰⁵ W. Drobný, *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych...*, s. 631–641.

⁸⁰⁶ Uwagi także wymaga widoczna w ujęciu systemowym niekonsekwencja ustawodawcy w zakresie eliminowania elementów publicznoprawnych w stosunkach pracy funkcjonariuszy publicznych, czego przykładem jest status prawny mianowanych kontrolerów NIK, których pewne sprawy pracownicze wyraźnie wyłączono spod kognicji sądów powszechnych na rzecz sądownictwa administracyjnego. Mowa tutaj przede wszystkim o możliwości zaskarżenia decyzji o przeniesieniu do innej jednostki organizacyjnej, rozwiązaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem i bez wypowiedzenia oraz odwołaniu od decyzji w sprawie negatywnej oceny kwalifikacyjnej (zob. T. Górzyńska, *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli a państwowa służba cywilna*, Kontrola Państwowa 1992, Nr 5, s. 92–101).

⁸⁰⁷ Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego; Dz.U. 2023 poz. 1952 t.j. w związku z art. 43 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

⁸⁰⁸ Zob. W. Drobný, Glosa do wyroku TK z dnia 9 marca 2011 r., P 15/10; Lex/el. 2012.

⁸⁰⁹ A. Kabat, *Komentarz do art. 5* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 78.

sąd administracyjny (w ramach badania swojej właściwości) powinien rozstrzygnąć zatem, czy z przepisów, na które powołuje się skarżący, wynika obowiązek mianowania. Tylko negatywna odpowiedź na to pytanie uzasadnia odrzucenie skargi. Powyższe powoduje *de facto* przeniesienie punktu sądowej kontroli z etapu postępowania kwalifikacyjnego na etap wykonania przez Szefa Służby Cywilnej (jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej) ustawowych kompetencji⁸¹⁰.

⁸¹⁰ Dlatego pracownicy ubiegający się o mianowanie, którzy żądali sądowego zweryfikowania ich wyniku, zmuszeni byli składać do WSA skargi na bezczynność Szefa SC polegającą na braku mianowania na urzędnika służby cywilnej; zob. W. Drobny, *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych...*, s. 631–641.

5. APRIORYCZNY PARADYGMAT PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W FILOZOFII I TEORII PRAWA

5.1. UWAGI OGÓLNE

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w ujęciu teoretycznoprawnym problematyka prawa stosunku służbowego *sensu largo*, jego struktury i integralności ogniskuje się wokół instytucji stosunku służbowego, rozumianego tutaj jako instytucja prawa administracyjnego. W takim ujęciu to z charakteru podstawy powołania do służby publicznej czy też zatrudnienia powinny wynikać założenia statusu prawnego członków danej formacji. Implikuje to kilka wniosków, które już w tym miejscu należy odnotować. Po pierwsze, nie jest poprawne metodologicznie analizowanie jednostkowej pragmatyki (służbowej, pracowniczej czy zawodowej) w oderwaniu od procesów zachodzących w ogólnie rozumianym prawie stosunku służbowego *sensu largo*. Stan dzisiejszego prawa pozytywnego w tym zakresie, co zostało już szeroko przedstawione, uniemożliwia formułowanie ogólnych, poprawnych twierdzeń o istniejących modelach i trendach czy to szeroko rozumianego prawa służby publicznej czy konkretnego segmentu tego prawa. Stąd dla poprawności formułowanych wniosków konieczne jest przyjęcie tej perspektywy ogólnej (tj. badanie modeli i trendów w całym prawie stosunku służbowego *sensu largo*, a nie punktowych, nieraz przypadkowych zjawisk w konkretnych aktach prawnych), zamiast konkretnej, osobniczej. Po drugie, nie jest więc poprawne metodologicznie analizowanie tego zagadnienia jedynie z ustawowego poziomu źródeł prawa, lecz konieczne jest sięgnięcie do źródeł normatywnych ponadustawowych (normy konstytucyjne) oraz źródeł ponadnormatywnych, tj. o charakterze filozoficzno- i teoretycznoprawnym, historycznym, prakseologicznym i komparatystycznym¹. Wyłącznie z tego katalogu źródeł możliwe jest wysnucie wniosków, czy i ewentualnie dłaczego pewne kategorie osób w państwie powinny być objęte specjalnym reżimem publicznoprawnym i czy istnieją aprioryczne źródła publicznego „obowiązku służby”, a jeżeli tak, to w jakiej części dychotomicznego podziału systemu prawa lokują się te źródła.

¹ Z zastrzeżeniem, że z uwagi na ograniczoną zdolność przeszczepiania między krajowymi systemami prawnymi przepisów dotyczących organizacji administracji publicznej i jej funkcjonariuszy, komparatystyka jest tu najmniej wykorzystywana.

Z dotychczasowych ustaleń wynika zatem, że proces kształtowania się polskiego prawa stosunku służbowego ująć można w trzy interwały, tj. stadium pierwsze – monocentryczne zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym (okres międzywojenny), stadium drugie – dekompozycja prawa stosunku służbowego w systemie prawa w wyniku ukonstytuowania się podkategorii pracowniczych stosunków służbowych (okres powojenny), oraz stadium trzecie – atomizacja prawa stosunku służbowego *sensu largo* w systemie prawa (okres potransformacyjny). W ramach każdego z tych interwałów możliwe jest odnotowanie źródeł ponadustawowych oraz ponadnormatywnych. Pierwsza kategoria odnosi się do przepisów konstytucji obowiązujących w danym interwale, zaś druga kategoria do źródeł, z których w tym miejscu dwa, tj. źródła filozoficznoprawne i teoretycznoprawne, będą kluczowe.

Źródła filozoficznoprawne w okresie nazwanym tutaj stadium monocentrycznego zintegrowania (a których normatywną osią były postanowienia ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., czyli rozwiązania prawne oparte na węzłowej koncepcji publicznoprawnego charakteru stosunku służbowego) wpływały – o czym wprost pisał M. Jaroszyński² – z doktryny Otto Mayera. Kluczowym jej elementem była idea „publicznego obowiązku służby”, tj. publicznoprawny obowiązek jednostki względem państwa, polegający na świadczeniu na jego rzecz określonego rodzaju czynności z osobistym oddaniem się i poświęceniem. Powyższe twierdzenia wpisują się w wielowiekową, arystotelesowską myśl o państwie i sensie jego istnienia jako bytu wiecznego, który wiąże się i wynika z natury człowieka, z tym że człowiek jest istotą społeczną, nie może rozwijać się poza społeczeństwem ani żyć poza państwem³. W takim ujęciu za S. Wronkowską można przywołać, że państwo jest dobrem dla wszystkich, a cel jego istnienia jest użyteczny⁴, przynoszący korzyści. Według myśli liberalnej korzystne dla jednostki jest to, co zapewnia pokój i bezpieczeństwo (za cenę posłuszeństwa władzy). W tym więc ujęciu „interes publiczny” może być utożsamiany z tym, co „dobru” temu służy i ma wymiar użyteczny. Założenie to wpisuje się w kantowskie twierdzenie o aprioryczności prawa moralnego, tj. powszechnego i koniecznego, obowiązującego niezależnie od takich czy innych okoliczności życia, gdzie bezwarunkowy nakaz brzmi: postępuj według tylko takiej zasady, co do której mógłbyś jednocześnie chcieć, aby stała się prawem powszechnym. Imperatywem działania funkcjonariusza w kontekście prawa stosunku służbowego jest podporządkowanie się prawu powszechnemu, jeżeli jest ono zgodne z prawem moralnym.

² M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933, s. 41–43.

³ Arystoteles, *Polityka*, przekład i oprac. L. Piotrowicz, Wrocław 1963, s. 34 i n.; J. Brun, *Arystoteles i Liceum*, Warszawa 1999, s. 112–113.

⁴ S. Wronkowska, *Pojęcie państwa* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zmierzak (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 2000, s. 59.

W drugim stadium, nazwanym tutaj dekompozycją prawa stosunku służbowego, filozoficzne podglebie stanowiła teoria antagonizmów klasowych w ramach dialektycznego materializmu czy inaczej marksizmu-leninizmu. Jego podstawowym fundamentem było założenie walki, rozumianej jako zmaganie się przeciwieństw; wszystko we wszechświecie zмага się ze sobą – zarówno siły przyrody, jak i klasy społeczne. Założenia te odnalazły swoje odbicie w normatywnym ułożeniu relacji społecznych w postaci likwidacji klasy urzędniczej i eliminacji publicznoprawnych modeli ze stosunków służbowych służb niezmilitaryzowanych. W praktyce prawodawczej spowodowało to najpierw niestosowanie w pierwszych latach powojennych pewnych przepisów przedwojennej pragmatyki służby cywilnej, dalej formalne wyłączenie spod jej regulacji całych segmentów kadr państwa, aż do ostatecznego zastąpienia jej przepisów postanowieniami Kodeksu pracy z 1974 roku.

Filozofia prawodawstwa okresu potransformacyjnego (nazwanego tu stadium trzecie: atomizacja prawa stosunku służbowego *sensu largo*) wpisuje się w postmodernistyczną wizję społeczeństwa, państwa i prawa. Nurt ten odrzucał postrzeganie świata jako spójnego, uporządkowanego układu podlegającego uniwersalnym zasadom i prawidłowościom, formułując w zamian koncepcję układu zróżnicowanego, w którym nie wszystko jest przewidywalne, a przypadek odgrywa ogromną rolę. Jest to zatem wizja, którą trafnie porównywano w piśmiennictwie do „chmury”, tj. do skomplikowanego, chaotycznego układu cząsteczek, których ruchu nie da się określić ani przewidzieć, w miejsce „zegara”, czyli układu stabilnego, uporządkowanego i przewidywalnego, który cechował modernizm. Odrzucenie przekonania, że rzeczywistością i życiem społecznym rządzą uniwersalne prawa, musiało spowodować też odrzucenie teorii racjonalnego prawodawcy. Uzasadniano to również tym, że nie do zaakceptowania w demokratycznym społeczeństwie było modernistyczne założenie, że „tekst prawny” jest w jakimś sensie własnością państwa i wyrazem jego woli, gdyż dla postmodernisty jest on rzeczą wspólną i wszystkie wspólnoty powinny mieć prawo do partycypowania w jego współwłasności⁵. Jasne zatem jest, że partycypowanie takie ma miejsce na etapie tworzenia prawa i zakłada bezpośrednie angażowanie do niego środowisk, których tworzone regulacje dotyczą.

Wszystkie te przybliżone elementy postmodernizmu znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w stanie prawodawstwa potransformacyjnego w części obejmującej prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Ta część krajowego prawa cechuje się właściwościami, które charakteryzują ten nurt filozoficzny, a kształt tego prawa jest pochodną postmodernistycznego zdegradowania koncepcji racjonalnego prawodawcy. Przejawem tego jest to, że intelektualnie uporządkowany, spójny, oparty na logicznym wyprowadzeniu z funkcji i istoty państwa model administracyjnoprawnego stosunku służbowego został zastąpiony postmodernistycznym chaosem wyrażającym się brakiem aksjologicznej podstawy, mie-

⁵ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, PiP 2000, Nr 11, s. 30.

szanym statusem prawnym wykonawców zadań publicznych. Także proces legislacyjny tworzenia założeń zmian w poszczególnych częściach tego prawa uwzględnia partycypację czynników społecznych i zawodowych. Ten, stanowiący kolejny wyznacznik nurtu post-modernistycznego, element w zestawieniu z kryzysem elit politycznych, wyrażającym się też rażącym „populizmem” prawnym, przyniósł efekt w postaci nieadekwatnego, gdyż społecznie i politycznie niepopularnego, zabezpieczenia interesów służby publicznej, państwa czy konkretnej formacji służbowej.

Efektem tego jest mozaikowa struktura prawa stosunku służbowego *sensu largo*, nazwana tutaj atomizacją tego prawa. Z dotychczasowych rozważań wynika, że zjawisko to ująć można w perspektywach horyzontalnej i wertykalnej oraz z uwzględnieniem problemu błędnej supozycji nazwy. Pierwsza perspektywa ujmuje tę kwestię w dwóch aspektach. Po pierwsze odnotowuje zjawisko wielokrotnego regulowania w różnych ustawach uniwersalnego w istocie zagadnienia „stosunku służbowego” (np. bliźniaczo podobne, wielokrotnie powtarzane rozwiązania w pragmatykach służb zmilitaryzowanych). Po drugie odnotowuje zjawisko pozbawionego podstaw teoretycznoprawnych, niekonsekwentnego zastępowania elementów publicznoprawnych elementami prawno-pracowniczymi w niektórych pragmatykach naturalnie, tj. historycznie i tożsamościowo przynależnych prawu publicznemu. W wyniku tego całe segmenty kadr pełniące *de facto* służbę publiczną formalnie utraciły status funkcjonariuszy, stając się w praktyce drugą kategorią wykonawców zadań publicznych (np. pracownicy samorządowi czy korpus służby cywilnej)⁶. Zjawiskom tym towarzyszyły wtórne i symetryczne zmiany w linii orzeczniczej sądów administracyjnych i sądów powszechnych, które zaowocowały ugruntowaniem się dogmatycznego twierdzenia o dwoistym charakterze aktu mianowania (w rozumieniu takim, że jeden jego typ powoduje powstanie kodeksowego stosunku pracy, a drugi stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym⁷).

Druga perspektywa, nazwana wertykalną, określa zjawisko sztucznego, formalnego różnicowania statusów prawnych pewnych kategorii osób w ramach poszczególnych pragmatyk, przy czym nie chodzi tu o różnicowanie spowodowane etapem rozwoju kariery zawodowej danej osoby, lecz o nieuzasadnione rodzajem wykonywanych zadań stosowanie odmiennych reżimów prawnych. Jaskrawą ilustracją tego zjawiska mogą być przywołane już wyżej przepisy ustawy o służbie cywilnej w korespondencji z ustawą o pracownikach urzędów państwowych, których zakres przedmiotowy jednocześnie obejmuje aparat administracji rządowej, a w praktyce także te same stanowiska służbowe.

⁶ Odnotowania też wymaga przykład odwrotnego zjawiska, tj. przyznania statusu publicznoprawnego formacjom nigdy wcześniej nie posiadającym takiego statusu, a mianowicie strażnikom Straży Marszałkowskiej.

⁷ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06; Lex: Nr 281419.

Przywołane perspektywy (horyzontalna i wertykalna) ulegają pogłębieniu w wyniku stosowania błędnej supozycji nazwy, czyli – precyzyjnie rzecz ujmując – błędu logicznego, w którym połączenie rzeczownika z przymiotnikiem tworzy jawny nierozwiązywalny konflikt znaczeń. Referując te omówione już przecież szeroko założenia, w ujęciu generalnym można powtórzyć, że jest to sytuacja nadawania pojęciu publicznoprawnej instytucji mianowania charakteru zobowiązaniowego. W ujęciu szczegółowym wyraża się to bezzasadnym nadawaniem terminów właściwych instytucjom publicznoprawnym instytucjom mającym charakter zobowiązaniowy. Przywołanym wyżej tego przykładem jest normatywne nazywanie funkcjonariuszem osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę (np. w służbie ochrony przyrody i straży ochrony kolei), określanie stosunku pracy pojęciem „służba” (np. w państwowej straży rybackiej) czy stosowanie pojęcia „postępowanie kwalifikacyjne” na procedury szkoleniowe (np. w przypadku leśniczego Lasów Państwowych). Ta druga płaszczyzna ma też przy tym dwa aspekty; formalny, który wyraża się przywołaną już niezgodnością stosowanej terminologii do faktycznych, użytych w ustawie narzędzi; oraz merytoryczny, który dotyczy wątpliwości co do zastosowania stosunku zobowiązaniowego tam, gdzie charakter danej formacji i rodzaj wykonywanych zadań wprost uzasadnia stosowanie nie tylko stosunku służbowego *sensu stricto*, ale nawet jego wariantu militarnego (tj. z klasycznymi jego wyznacznikami poświęcenia, dyspozycyjności, specjalnymi uprawnieniami, np. Straż Łowiecka, Straż Ochrony Przyrody czy Państwowa Straż Rybacka⁸).

Powyższe źródła filozoficznoprawne stanowią pierwszą z kategorii źródeł ponadnormatywnych. Drugą zaś tego typu kategorią są źródła teoretycznoprawne, czyli te, które wynikają z ulokowania konkretnych aktów prawnych i modeli normatywnych w systemie prawa, a w szczególności w teorii jego podziału dychotomicznego (prawo publiczne i prawo prywatne) i gałęziowego (prawo administracyjne i prawo pracy). W tym ujęciu możliwe są dwa warianty.

Wariant pierwszy zakłada, że prawo stosunku służbowego *sensu largo* stanowi w pierwszym stopniu część prawa administracyjnego, a w drugim stopniu część prawa publicznego. Z tego zatem wynika, że prawo to wykazuje atrybuty określające tożsamość prawa administracyjnego, tj. cechy, zasady, a przede wszystkim aksjomaty tej gałęzi prawa. Budulcem tego „prawa stosunku służbowego” jest zespół norm prawnych doktrynalnie przynależnych do zdefiniowanej gałęzi prawa administracyjnego, a rdzeniem tego pojęcia jest stosunek administracyjnoprawny. Istotą stosunku służbowego *sensu largo* jest jego

⁸ Formacje te realizują m.in. zadania zwalczania przestępstw i wykroczeń oraz posiadają uprawnienia do użycia przymusu bezpośredniego i broni, a także do wykonywania zadań w umundurowaniu. Jednak, pomimo takiego ich charakteru, ustawodawca określił ich status prawny jako pracowniczy.

przedmiot, tj. określenie sytuacji prawnej podmiotu stosunku prawnego z uwzględnieniem nadrzędnego interesu publicznego⁹.

W wariancie drugim zakłada się alternatywnie, że prawo stosunku służbowego *sensu largo* stanowi w pierwszym stopniu część prawa pracy, a w drugim stopniu prawa prywatnego (tj. zobowiązaniowego). Wynikać z tego musi, że prawo to wykazuje atrybuty określające gałęziową tożsamość prawa pracy. Elementem konstruktywnym prawa stosunku służbowego jest zespół norm prawnych doktrynalnie przynależnych w pionowym podziale dychotomicznym do prawa prywatnego, zaś w podziale poziomym do gałęzi prawa pracy, a rdzeniem tej instytucji jest zogniskowana w art. 22 §1 Kodeksu pracy normatywna konstrukcja „stosunku pracy”. Istotą prawa stosunku służbowego jest jego przedmiot, co w tym wariancie oznacza określenie sytuacji prawnej podmiotu stosunku prawnego z uwzględnieniem podstawowych zasad i aksjologii prawa pracy, w tym nadrzędnych zasad, którymi są kardynalna zasada równości stron i zasada swobody nawiązywania stosunków pracy. Z uwagi na dotychczasowe ustalenia przedmiotem rozważań na temat apriorycznego paradygmatu prawa stosunku służbowego¹⁰ będzie dalej wariant pierwszy, tj. prawo publiczne i administracyjne jako źródło tego paradygmatu.

5.2. ŹRÓDŁA DESYGNATÓW PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE PUBLICZNYM

Założona hipoteza o przynależności prawa stosunku służbowego do prawa administracyjnego na pierwszym poziomie implikuje jego przynależność do prawa publicznego na drugim poziomie. To w prawie publicznym, jego filozofii, teorii i zasadach należy szukać pierwotnych atrybutów, które – w czystym modelu – powinny wyraźnie odznaczać się w teorii prawa administracyjnego, a następnie w prawie stosunku służbowego. Teza o tej relacji wynika z podstawowych wnioskowań logicznych oraz tzw. teorii implikacji i stosunku wynikania¹¹. Przekładając tę wyżej zakreśloną opisowo hipotezę badawczą na teorię logiki, tj. z wykorzystaniem funktorów prawdziwościowych implikacji, przyjmie

⁹ Zob. rozważania nt. kierunku zmian od ustrojowo-organizacyjnej sytuacji jednostki w prawie administracyjnym do nowej definicji ustrojowego prawa administracyjnego: I. Niżnik-Dobosz, *Pewność sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w prawie ustrojowym* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 92.

¹⁰ Odnotowania tu wymaga jednak, że perspektywę odnoszącą się do aspektów pozahistorycznych, apriorycznych czy zgoła absolutnych („z natury rzeczy”) odrzucił: F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego* [w:] Z. Kmiecik (red.), *F. Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019, s. 424.

¹¹ T. Widła, D. Zienkiewicz, *Logika*, Warszawa 2011, s. 111; B. Stanosz, *Wprowadzenie do logiki formalnej*, Warszawa 2002, s. 82–87; zob. też: A. Cebera, *Analiza rozwoju teorii dotyczących rozgrani-*

ona następującą, klasyczną postać: jeżeli prawo stosunku służbowego należy do prawa administracyjnego, które należy do prawa publicznego, to prawo stosunku służbowego należy do prawa publicznego¹². I dalej, przenosząc rozważania na tę część nauki logiki, która odnosi się do wnioskowania dedukcyjnego i jego podstaw logicznych: ponieważ prawo publiczne i prawo administracyjne mają swoje desygnaty, więc desygnaty te muszą mieć też prawo stosunku służbowego¹³.

5.2.1. GENEZA KONCEPCJI PRAWA PUBLICZNEGO W ZARYSIE

Dychotomiczny podział prawa na publiczne (*ius publicum*) i prywatne (*ius privatum*) o blisko dwa tysiąclecia wyprzedza powstanie idei prawa administracyjnego, gdyż, jak wiadomo, ta utarta, wielowiekowa koncepcja, choć zrodzona w prawodawstwie rzymskim, niewątpliwie formowana była w efekcie recepcji filozofii greckich myślicieli¹⁴. Pojęć tych używali przecież Terencjusz i Cyceiron, a Liwiusz, odnosząc się do pierwszej konsolidacji prawa zwyczajowego rzymskiego, tj. do Ustawy dwunastu tablic, stwierdził wprost, że „są one źródłem całego prawa publicznego i prywatnego”¹⁵. Natomiast jak zauważa Z. Duniewska „za załączek piśmiennictwa poświęconego zagadnieniom prawa administracyjnego uznaje się w starożytnym Rzymie *Libro de officio*”¹⁶. Stąd rację ma J. Oniszczyk, konkludując, że starożytny dorobek myśli prawniczej (m.in. dotyczący poszukiwań prawnonaturalnych) został wzbogacony przez rzymskich przedstawicieli stoicyzmu¹⁷. Jako ilustrację tego twierdzenia przywołał: propozycje dotyczące społeczeństwa i państwa (Lukrecjusza i Cycerona), definiowanie ustawy (np. że „treścią ustawy jest rozkazywać, zakazywać, dozwalać albo karać”), koncepcję państwa rządzonego prawem (słabsza postać niż grecka, np. Cycerona, Seneki) czy wreszcie uznanie „wolności” cesarza od praw (Ulpian)¹⁸.

czenia prawa publicznego i prywatnego przy zastosowaniu paradygmatu Thomasa S. Kuhna, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria prawnicza 2015, Nr 87, s. 32.

¹² Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2006, s. 89.

¹³ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna...*, s. 150.

¹⁴ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 2001, s. 208; zob. też: H. Rot, *Problem dychotomii prawa publicznego i prywatnego*, Przegląd Prawa i Administracji 1976, t. VII, s. 10.

¹⁵ A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne*, Warszawa 2021, s. 19.

¹⁶ Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] L. Zacharko (red.), A. Matan (red.), G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 73.

¹⁷ J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 93.

¹⁸ Tamże; L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Warszawa 1960, s. 503–504.

W świetle istniejących źródeł historycznych zaryzykować można tezę, że to właśnie wymieniony już Ciceron był pionierem wśród starożytnych myślicieli, którzy nie tylko znali i stosowali ten dychotomiczny podział prawa, ale nawet podjęli próby klasyfikacji poszczególnych ówczesnych „czynności prawnych” do tych rodzajów prawa. Mam tu na myśli zaprezentowane przez niego w systematyce prawa¹⁹ wyjaśnienie relacji prawa naturalnego do stanowionego, a także wskazane elementy konstruujące to prawo stanowione, w tym zaś kontekście kluczowy tu podział na prawo publiczne i prywatne. Podział ten, zdaniem Cicerona, stanowił strukturę prawa pisanego, które wraz z prawem niepisanym stanowiło wspomniane prawo stanowione. Choć nie pochylił się nad filozoficzną istotą tego dychotomicznego podziału²⁰, pozostawił w swojej spuściźnie bezcenny dziś wykaz elementów przynależnych do prawa prywatnego (tj. testament, nieformalna umowa, kontrakt słowny) i publicznego (ustawa, uchwała senatu, traktat)²¹.

Jednak to ostatniemu z wymienionych wyżej wielkich myślicieli starożytności przypadło miejsce w historii²² jako autorowi zdefiniowania systemu prawa przez jego podział według kryterium korzyści²³. Jak zatem przywołuje się w piśmiennictwie (na podstawie historycznych przekazów kontynuatorów²⁴) Ulpian²⁵ sformułował fundamentalne twierdzenie, w brzmieniu: *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*, co w przekładzie K. Kolańczyka oznacza: „prawem publicznym jest to, które dotyczy ustroju państwa rzymskiego, prywatnym zaś to, które (dotyczy) korzyści jednostek: są bowiem niektóre (normy) ogólnie użyteczne, inne znów prywatnie”²⁶. Ilustrując to twierdzenie konkretnymi przykładami, Ulpian wskazał w zakresie prawa publicznego przepisy dotyczące urzędników i kwestii sakralnych oraz normy dotyczące kapłanów, natomiast

¹⁹ A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne...*, s. 18.

²⁰ M.T. Ciceron, *O państwie. O prawach*, Kęty 2013.

²¹ A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne...*, s. 18.

²² Warto odnotować, że ogromne znaczenie dorobku Ulpiana na przestrzeni wieków zostało potwierdzone np. mocą wydanej przez cesarza Teodozjusza II w 426 r. n.e. konstytucji raweńskiej, zgodnie z którą pisma Ulpiana (obok pism autorstwa Papiniana, Paulusa, Gaiusa i Modestyna) miały przed sądem moc obowiązującą; zob. A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2020, s. 45.

²³ A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne...*, s. 19.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże, s. 20.

²⁶ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021, s. 44; podobnie: K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018, s. 222: „Publicznym prawem jest to, co ma wzgląd na dobro państwa rzymskiego; prywatnym – co na korzyść jednostek”; zob. też: M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 1999, s. 119: „Prawem publicznym jest to, które dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatnym zaś to, które odnosi się do korzyści jednostek”.

w zakresie prawa prywatnego prawo natury i prawo ludów²⁷. W ramach dodatkowej charakterystyki kryterium tego dychotomicznego podziału, wskazał na sztywniejszy charakter prawa publicznego, które „nie mogło być, jak napisał Papinian, zmieniane umowami osób prywatnych”²⁸.

Ulpianowski podział prawa w teorii prawa uznaje się za jeden z najbardziej fundamentalnych i najtrwalszych²⁹. W dobie kształtowania się tej koncepcji owo rozróżnienie powodowało skutki w praktycznym tworzeniu i stosowaniu prawa. Pierwotną jego funkcją było objęcie zbiorem „prawo publiczne” tych przepisów, które, regulując organizację państwa, przynosiły korzyść lub były w interesie³⁰ społeczeństwa jako całości. Funkcją wydzielenia prawa prywatnego jako osobnej sfery interesów jednostkowych było natomiast przynoszenie korzyści poszczególnym członkom „klasy panującej”³¹. I choć w opinii wybitnych znawców tej problematyki dalsze przeobrażenia i transformacje prawa rzymskiego (a następnie, po wiekach też jego recepcja), dotyczyły przede wszystkim części prawa prywatnego³², to jednak progres nie ominął też prawa publicznego³³.

5.2.2. PRAWO PUBLICZNE W TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OKRESU MIĘDZYWOJNIA

Elementem konstruktywnym definicji prawa administracyjnego jest utrwalony w prawodawstwie polskim od okresu międzywojnia atrybut przynależności tej gałęzi do prawa publicznego³⁴. Jak w monumentalnym, trzynastotomowym Systemie Prawa Administracyjnego szczegółowo podaje Z. Duniewska, podział ten został uznany przez przedstawicieli polskiej myśli prawniczej okresu międzywojnia, w tym przez F. Ochimowskiego³⁵, dla którego analizowana koncepcja podziału stanowiła *principium divisionis* wyznacze-

²⁷ A. Tarwacka, J. Zabłocki, *Rzymskie prawo publiczne...*, s. 19.

²⁸ Tamże, s. 20.

²⁹ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie...*, s. 44; W. Litewski, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 187 i n.; C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, s. 3 i n.

³⁰ Ulpian użył łacińskiego rzeczownika: „*utilitas*”, co oznacza: „użyteczność”, „korzyść”, „interes”, „wartość”, „w służbie”; zob. słownik łacińsko-polski: <https://pl.glosbe.com/slownik-lacinsko-polski> (dostęp 10.01.2026). Natomiast łaciński przymiotnik: „*utilis*” oznacza „zmierający do osiągnięcia korzyści, pożyteczny”; zob. M. Kuryłowicz, *Słownik terminów...*, s. 154.

³¹ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie...*, s. 44.

³² Tamże, s. 44–45.

³³ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 8 i n.; T. Chauvin, T. Stawiecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 153.

³⁴ Choć nawiązania do tej problematyki znaleźć można już w: A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880.

³⁵ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1923, s. 6–7.

nia prawa administracyjnego, gdzie prawo publiczne regulowało stosunki prawne jednostek jako członków związku państwa, a dla T. Bigo³⁶ i W. Reissa³⁷ element codziennego życia prawnego³⁸. T.N. Hilarowicz w rozważaniach wskazywał na podporządkowaną pozycję jednostki w relacji z państwem, z czym wiązał wtórną, logiczną teorię, łączącą z prawem publicznym nadrzędność interesu publicznego (interesu ogółu) nad interesem jednostki, tym samym wskazując na swoistą antagonistyczną relację obu rodzajów tego prawa w ujęciu dychotomicznym³⁹. Wreszcie A. Peretiakowicz twierdził jasno, że normy prawa publicznego „stanowią m.in. o uprawnieniach w stosunku do państwa względnie władz administracyjnych, w przeciwieństwie do prawa prywatnego, które także reguluje prawa i obowiązki jednostek, ale w stosunku do innych jednostek. Korzystając z przepisów prawa prywatnego, władza administracyjna zrównuje się z jednostką i schodzi do roli podmiotu prywatnego”⁴⁰.

Wśród ówczesnych badaczy tej dychotomii byli też negujący w ogóle sens jej stosowania, czego przykładem jest W.L. Jaworski, który twierdził, że „teoria prawa nie może zaakceptować podziału prawa na prawo prywatne i publiczne, może on być jednak przydatny zwłaszcza przy wzięciu pod uwagę pozaprawnych kryteriów”⁴¹. W tej koncepcji prawo publiczne obejmowało zatem normy regulujące działalność państwa, aktywność jednostki była natomiast regulowana kształtowanym przez tę jednostkę prawem prywatnym.

Przywołania tu też wymaga Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego⁴² autorstwa J. Panejko, w którym autor formułuje kontrowersyjną tezę, że prawo publiczne (działalność państwa) ma na celu interes i dobro ogółu, jednocześnie nie dążąc do zaspokojenia interesu jednostek. Jego zdaniem zasadniczym wyznacznikiem ujęcia dychotomicznego jest to, że prawo publiczne cechuje się nierównorzędnością stron stosunku prawnego, w przeciwieństwie do prawa prywatnego, gdzie relacja ta jest równorzędna. Panejko jako cel prawa publicznego dość niejasno wskazuje realizację i prawne uregulowanie „*imperium* rządzącej zbiorowości państwa”⁴³, które wkracza tam, gdzie prawo prywatne gwarantujące swobodę jednostki nie jest wskazane z uwagi na interes tej „rządzącej zbiorowości”.

³⁶ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 1.

³⁷ W. Reiss, *Zarys prawa administracyjnego*, Wilno 1930, s. 1.

³⁸ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 162; zob. A. Peretiakowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 10.

³⁹ T.N. Hilarowicz, *Zarys nauki administracji (Ogólnej teorii prawa administracyjnego)*, Warszawa 1930, s. 33–34.

⁴⁰ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 160–161.

⁴¹ Podają za: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 160; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 196.

⁴² J. Panejko, *Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego, opracowany przez Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego*, Wilno 1929/1930.

⁴³ Tamże, s. 14.

Jednocześnie, zdaniem twórców ówczesnej polskiej myśli prawa administracyjnego, wiąże się z tą gałęzią prawa „przeważające znaczenie pojęcia interesu publicznego”. Tak właśnie opisywał tę dziedzinę prawa J.S. Langrod w klasycznym dziele „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej”⁴⁴, twierdząc nawet, że „jest ono tak wielkie, że w momentach kryzysowych zdolne jest nawet uzasadnić odstępstwo od ścisłego wykonania ustawy”⁴⁵. Zaryzykować więc można domniemanie, że jako kryterium rozróżnienia prawa publicznego od prawa prywatnego autor ten wskazywał przede wszystkim występowanie w tym pierwszym prawie właśnie atrybutu działania w interesie publicznym. Jednocześnie podaje się, że Langrod uważał, że „dualizm ten zaistniał i utrzymuje się odwiecznie nie tyle jako następstwo konstrukcji teoretycznych i rozwiązań abstrakcyjnych, ile jako przejaw czysto praktyczny, pomocny przy delimitacji i uwidacznianiu różnic poszczególnych reżimów, regulujących aktywność czasem nawet identyczną co do natury, ale odmienną ze względu na właściwość podmiotu, który ją podejmuje”⁴⁶.

Również S. Kasznica, w napisanym w okowach drugiej wojny światowej, uznanym podręczniku „Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze”⁴⁷ bezspornie usytuował gałąź prawa administracyjnego „obok prawa politycznego (konstytucyjnego), międzynarodowego, karnego (materialnego i procesowego), skarbowego i kościelnego – [jako będącą] częścią składową rozległej dziedziny prawa publicznego”⁴⁸. Pomiął jednak w treści tej książki, z dużą dla niej szkodą, zagadnienia teoretycznoprawne, stąd brak w niej rozważań o naturze i atrybutach tego prawa, a jedynie sformułowane nadzieje na dalszy rozwój prawa administracyjnego⁴⁹. Błąd ten powielany był niestety w kolejnych opracowaniach.

5.2.3. PRAWO PUBLICZNE W TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OKRESU POWOJENNEGO

Pierwsze lata powojenne w piśmiennictwie administratywistów również nie odnoszą się do istoty prawa administracyjnego jako części prawa publicznego. Mało tego, M. Jaroszyński w cennej dla dalszych rozważań pracy zbiorowej zatytułowanej: „Prawo administracyjne”⁵⁰, wprost krytykuje podręczniki Kasznicy i Langroda, wskazując, że są one „reprodukcją starej nauki burżuazyjnej”, a korzystanie z nich jest „bezcelowe i szkodli-

⁴⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 260.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 160–161; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 58.

⁴⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże, s. 21.

⁵⁰ M. Jaroszyński, *Przedmowa* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952, s. 7.

we”⁵¹. Tym samym, w napisanym z rozmachem kompleksowym, czterotomowym podręczniku akademickim, zabrakło miejsca na kardynalne zagadnienie tożsamości prawa administracyjnego, pozbawiając tę książkę kwestii wyjściowych i determinujących w ogóle patrzenia na tę gałąź prawa i jej elementy. Cenne refleksje dotyczące tej problematyki, współautor tego podręcznika – M. Zimmermann – sformułował poza jego ramami, w opracowaniu pt. „Z zagadnień definicji prawa administracyjnego”⁵². Opowiedział się w nim za praktyczną przydatnością dychotomicznego podziału systemu prawa, które jest efektywnym teoretycznym narzędziem uwypuklającym różnice w funkcjonowaniu wyodrębnionych przy jego pomocy, dziedzin prawa (publicznego i prywatnego)⁵³.

Odnotowany brak w podręcznikach międzywojennych oraz w pierwszych latach powojennych „podkładu teoretycznego” krytycznie oceniał J. Borkowski, w pierwszym tomie monumentalnego dzieła polskich administratywistów, tj. w Systemie Prawa Administracyjnego⁵⁴. Przenikliwie stwierdził, że „określenie prawa administracyjnego na gruncie stanu pozytywnego zachowałoby swoją aktualność jedynie dla tego stanu prawnego, który był uwzględniany przy budowie określenia. Z tego wynika, że muszą być poszukiwane inne podstawy do tworzenia określenia prawa administracyjnego, aniżeli szczegółowe postanowienia pozytywnego prawa”⁵⁵. To zaś stwierdzenie implikowało konkluzję zawartą w zdaniu, że „obowiązujące normy prawne dają podstawy do wysuwania kryteriów podziału i elementów definicji, ale one same nie mogą być traktowane jako te kryteria czy elementy”⁵⁶. Być może zatem tutaj zawołowana została myśl, że źródła tych faktycznych kryteriów poziomego podziału systemu prawa należy szukać, jeśli nie w prawie naturalnym, to w założeniach filozoficznego, klasycznego podziału prawa.

Niestety autor w przywołanym Systemie głębiej nie podjął zasygnalizowanego wątku. Przecież to właśnie problematyka relacji prawa pozytywnego do naturalnego (inaczej ponadgałęziowego⁵⁷), przenosi przedmiotowe rozważania na właściwy poziom refleksji, a mianowicie poziom badania faktycznego, jak i oczekiwanego wpływu przynależności danej dziedziny prawa do podsystemu publiczno- lub prywatnoprawnego. Autor właściwie tylko w części poświęconej poglądom nauki na prawo administracyjne, gdzie

⁵¹ Co, jak podaje piśmiennictwo, wpisywało się zapewne w założenia filozoficzno-ideologiczne okresu socjalizmu, z założenia odrzucające możliwość istnienia prawa prywatnego; zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne, Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 18.

⁵² M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUWr, Prawo XII 1964, Nr 19, s. 16.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ J. Borkowski, *Prawo administracyjne* [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 41.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Terminu tego użył w tym znaczeniu: H. Rot, *Problem dychotomii prawa publicznego i prywatnego...*, s. 23.

systematyzuje w trzech zbiorach podejście doktryny do tego zagadnienia, obok zbiorów wyodrębnionych przy zastosowaniu kryterium podmiotowego i przedmiotowego, wskazuje kategorię najbliższą niniejszym rozważaniom, a mianowicie wyodrębnioną „według metody działania czy też sposobu działania prawa”⁵⁸.

Wydaje się jednak, że autor nie podziela poglądu o zasadności teoretycznego opisywania prawa administracyjnego właśnie przy użyciu tego trzeciego kryterium. Jednoznacznie opowiada się za wysunięciem na czoło kryterium przedmiotowego. Niemniej podejmując próbę sformułowania opisowej definicji prawa administracyjnego, wnosi cenne uwagi na temat metody prawnej regulacji stosunków w tym prawie, wskazując, obok szczególnej formy działania, na „władztwo”. Borkowski wskazuje, że władztwo „jest kategorią porządku normatywnego, a nie obiektywnym zjawiskiem właściwym organizowaniu zadań państwa”⁵⁹. Uwagę tę formułuje w oparciu o syntetyczny przegląd najważniejszych wówczas poglądów, w tym przede wszystkim kluczową w tej części badań tezę F. Longchamps de Bériera.

Przywołany tu autor, w referacie przedstawionym w grudniu 1956 r. na konferencji katedr prawa administracyjnego we Wrocławiu, sformułował przełomowy pogląd na pojęcie „władztwa” w prawie administracyjnym. Formułując go, zauważył, że nie podziela idei władztwa jako pewnego stanu „przedprawnego”, *ex post* regulowanego prawem administracyjnym. Trafniejsze wydaje się autorowi „pojęcie władztwa jako pewnych przez prawo stworzonych znamion czynności prawnej, mianowicie domniemania ważności oraz możliwości zastosowania przymusu bez pośrednictwa drogi sądowej”⁶⁰. W powyższe tło wpisuje się sformułowane przez Longchamps de Bériera, blisko dekadę wcześniej, twierdzenie o kryterium rozdzielenia prawa w omawianym ujęciu. Po pierwsze, wskazał, że jest nim kwestia występowania władzy publicznej, tj. prawo publiczne dotyczy publicznej sfery życia jednostki, a zatem reguluje stosunki między władzą i jednostkami (osobami prywatnymi), a ponadto stosunki zachodzące między władzami, prawo prywatne zaś odnosi się do relacji między osobami prywatnymi bez udziału władzy⁶¹. Po drugie, prawo prywatne może być swobodnie kształtowane przez strony stosunku prawnego, tymczasem atrybutem prawa publicznego jest jego bezwzględne obowiązywanie. Po trzecie, prawo publiczne zgodnie z tradycyjnym, odwiecznym jego rozumieniem za cel istnienia przyjmuje interes ogólny, gdy tymczasem prawo prywatne za ten cel ma interes jednostek⁶².

⁵⁸ J. Borkowski, *Prawo administracyjne...*, s. 44.

⁵⁹ Tamże, s. 55.

⁶⁰ F. Longchamps de Bériera, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej* [w:] Z. Kmiecik (red.), *F. Longchamps de Bériera, Pisma wybrane z lat 1934 – 1970*, Warszawa 2019, s. 106.

⁶¹ F. Longchamps de Bériera, *Litera prawa*, Warszawa 1947, s. 10.

⁶² Tamże.

5.2.4. PRAWO PUBLICZNE W TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO OKRESU POTRANSFORMACYJNEGO

Dziś, w potransformacyjnym dyskursie polskich teoretyków prawa⁶³, nadal toczą się dyskusje o teoretycznych zasadach podziału dychotomicznego prawa, katalogu kryteriów tego podziału oraz jego możliwej precyzji, a także formułowane są pytania ogólne o praktyczny sens dokonywania takiego podziału prawa⁶⁴. Ilustracją tego jest pogląd R. Szczepaniaka, który stwierdza, że „żeby dowieść głębszego sensu owego podziału, trzeba by było wykazać, iż determinuje on strukturę systemu prawnego, tzn. że system ten zgodnie ze swą naturą rozbija się na dwie wielkie części (prawo publiczne i prawo prywatne), odnoszące się do odmiennych dziedzin życia społecznego, cechujące się daleko idącą autonomią, co w konsekwencji wyklucza stosowanie przynajmniej niektórych zasad prawa prywatnego w sferze społecznej przypisanej prawu publicznemu – i *vice versa*. Trzeba byłoby w szczególności dowieść, że prawo publiczne to coś więcej niż tylko efekt technicznego procesu klasyfikacji czy też typologii tej wielkiej materii, jaką jest prawo w oparciu o jakiś utrwalony siłą tradycji klucz, a więc że nie chodzi tu tylko o kilka gałęzi prawa, takich jak prawo administracyjne, podatkowe czy ubezpieczenia społeczne – historycznie i organizacyjnie wyodrębnianych jako opozycja do prawa cywilnego – lecz pewną spójną, większą całość ukształtowaną według jasnych, konsekwentnych kryteriów nierozzerwalnie związanych z naturą prawa”⁶⁵.

Niemniej wydaje się za uznany akademicki pogląd doktryny, oddający stan dzisiejszej wiedzy w tym obszarze, a sformułowany w klasycznym opracowaniu S. Wronkowskiej i Z. Ziemińskiego pt. „Zarys teorii prawa”⁶⁶. W części odnoszącej się do kwestii systematyzacji norm prawnych, wskazano tam, że wyodrębniając podzbiory prawa publicznego i prywatnego „stosuje się na ogół trzy różne, niezbyt precyzyjne, kryteria”⁶⁷. Wśród nich zatem są: po pierwsze rodzaj interesów chronionych przez normy prawne (prawo

⁶³ Warto powtórzyć, że problematyka dychotomicznego podziału prawa na prywatne i publiczne, z uwagi na niezgodność ideologiczną była kwestionowana w prawodawstwie socjalistycznym; zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 410–411.

⁶⁴ Zob. np. J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne...*, s. 8 i n.; R. Szczepaniak, *Podział na prawo publiczne i prywatne. Uwagi na kanwie monografii Igora Zachariasza*, Forum Prawnicze 2016, Nr 6, s. 82–97; tenże, *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, PiP 2013, Nr 5, s. 31–45; tenże, *Przyczyny odwoływania się do podziału na prawo publiczne i prywatne przez polskie organy stosujące prawo*, Forum Prawnicze 2015, Nr 1, s. 3–17; tenże, Glosa do wyroku NSA z 2 kwietnia 2015 r., II FSK 719/13, OSP z 2016 r., Nr 9, s. 1123–1133.

⁶⁵ R. Szczepaniak, *Podział na prawo publiczne i prywatne...*, s. 82–83.

⁶⁶ S. Wronkowska, *Systematyzacja norm prawnych – gałęzie prawa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192–193.

⁶⁷ Tamże.

prywatne chroni przede wszystkim interes jednostki, a prawo publiczne – interes ogółu, społeczności państwowej itd.); po drugie relacje podmiotów związanych stosunkami prawnymi, wyznaczone obowiązującymi normami (prawo prywatne traktuje równorzędnie te podmioty, w prawie publicznym między podmiotami stosunków prawnych zachodzi podporządkowanie jednego podmiotu kompetencji drugiego); po trzecie rodzaj środków ochrony prawnej i sposobu korzystania z nich w celu zabezpieczenia realizacji obowiązujących norm (w prawie publicznym środek ten to sankcja wymierzana przez upoważnione organy państwa, które w prawnie określonych sytuacjach mają obowiązek jej wymierzenia, a w prawie prywatnym to upoważnienie do domagania się ochrony prawnej ze strony państwa, które zależy od woli upoważnionego podmiotu)⁶⁸.

Przywołany fragment obrazuje dzisiejsze spojrzenie części doktryny na analizowaną, ogólną⁶⁹ problematykę⁷⁰. Systematyka ta zawiera wypracowane w czasach nowożytnych w pracach m.in. R. Ihieringa, A. Thona i H. Kelsena⁷¹ kryterium sposobu dochodzenia roszczeń (tj. w prawie publicznym ochronę interesu powierza się organom państwa, które mają inicjatywę procesową, natomiast w prawie prywatnym ochronę tę powierza się osobie, której uprawnienie zostało naruszone) i kryterium metody regulowania stosunków społecznych, którego autorstwo przypisuje się G. Jellinkowi (tj. w prawie publicznym regulacja oparta jest na nadrzędności jednej ze stron stosunku prawnego, w prawie prywatnym strony te mają status równorzędny)⁷². Warto dodać do przywołanej klasyfikacji, że jej uzupełnieniem mogą być dodatkowe koncepcje, których przykładem jest opracowane przez F. Berlinga kryterium podmiotowe, zgodnie z którym „jeśli stronami stosunków prawnych są organy państwowe lub organ i jednostka, to normy należą do prawa publicznego, natomiast gdy stronami są jednostki, to normy należą do prawa prywatnego”⁷³.

Trafnie wyróżnia A. Cebera trzy możliwe paradygmaty rozumienia podziału prawa na publiczne i prywatne. Pierwszy zakłada możliwość przyporządkowania poszczególnych

⁶⁸ S. Wronkowska, *Systematyzacja norm prawnych...*, s. 193.

⁶⁹ *Ogólną teorię*, gdyż w dalszej części monografii zostanie zaprezentowane spojrzenie na dychotomiczny podział prawa już nie tylko z perspektywy całego systemu prawa, lecz także z perspektywy gałęzi prawa administracyjnego.

⁷⁰ Np. A. Kosieradzka-Federczyk, W. Federczyk, *Czy podział na prawo publiczne i prywatne zachowuje nadal swoją przydatność? Uwagi na przykładzie pozycji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] W. Federczyk (red.), *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, Warszawa 2014, s. 220.

⁷¹ Przy czym H. Kelsen krytycznie oceniał sens tego podziału wskazując, że jest to podział „wątpliwy”; zob. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, Wilno 1936, t. II, s. 358; zob. też: K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2006, s. 230.

⁷² E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 162.

⁷³ Podają za: E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie...*, s. 163. Propozycje zastosowania innych jeszcze kryteriów: zob. J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, s. 131.

instytucji prawnych do prawa publicznego bądź prywatnego poprzez posłużenie się metodą klasyfikacji; drugi neguje zasadność dokonywania dychotomicznego podziału; a trzeci umożliwia przyporządkowanie poszczególnych instytucji prawnych do prawa publicznego bądź prywatnego poprzez posłużenie się metodą typologii⁷⁴.

W tym miejscu trzeba powtórzyć, że problematyka podziału dychotomicznego prawa, choć przez część badaczy współcześnie uznawana jest – jak wskazuje Z. Duniewska⁷⁵ – za „filar porządku prawnego”⁷⁶, „punkt wyjścia w systematyce prawa”⁷⁷, „najważniejsze rozróżnienie występujące we wszystkich nowoczesnych porządkach prawa”⁷⁸ jest również krytykowana⁷⁹. Kwestionowany jest sens dokonywania tego podziału, jak i jego kryteria, co doskonale ilustrują twierdzenia A. Woltera⁸⁰ i J. Nowackiego⁸¹. Ten ostatni sformułował kategoryczną, kluczową wręcz tezę, że „walory »publiczny« i »prywatny« są przypisywane określonym zjawiskom, ale nie w nich odkrywane; nie istnieje niezależne od danego podmiotu, empirycznie sprawdzalne, kryterium pozwalające na odróżnienie tego, co publiczne, od tego, co prywatne”⁸². Twierdzenie to zostało podchwyczone z aprobatą przez część doktryny prawa administracyjnego⁸³.

Pesymistycznie o kierunku zmian prawodawstwa polskiego właśnie w aspekcie dychotomicznego podziału wypowiadał się konsekwentnie J. Łętowski, który wprost stwierdził, że „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego”, a stosowane określenia „publiczny” i „prywatny” rzadko implikują skutek w postaci przypisania regulowanemu przez prawodawcę stosunkowi prawnemu „charakteru i treści czy też drogi rozwiązywania konfliktów mogących powstać na jego tle” zgodnego ze specyfiką tej właśnie, wskazanej części prawa⁸⁴. Dlatego autor przewidywał, że „w przyszłości operować raczej będziemy pojęciem jednolitego (jeśli nawet wewnętrznie zróżnicowanego) prawa jako takiego, bez przywiązywania szczególnej

⁷⁴ A. Cebera, *Analiza rozwoju teorii dotyczących rozgraniczenia...*, s. 33.

⁷⁵ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego* [w:] M. Stahl (red.), Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 42.

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 2.

⁸⁰ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 42.

⁸¹ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne...*, s. 107.

⁸² Tamże.

⁸³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 63; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 55.

⁸⁴ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 129–130.

roli do gatunkowego, całościowego wartościowania”⁸⁵. Pomimo pesymistycznej oceny przewidywanego kierunku zmian tej części teorii, a wręcz filozofii prawa, to właśnie J. Łętowski sformułował cenną myśl oddającą w ogóle sens istnienia dychotomii. Wskazał, że w wyodrębnieniu owym „chodziło o coś znacznie więcej: o prawne sprecyzowanie drogi rozdzielenia między państwem a społeczeństwem, o wytyczenie granicy między sferą, w której jednostka z uwagi na potrzeby ogółu musi być poddana oddziaływaniu władzy państwa, a tą, w której sferze jest w ramach prawa wolna i może swobodnie decydować o treści stosunków z innymi podmiotami”⁸⁶.

Natomiast Z. Duniewska, prezentując najbardziej chyba kompletny w dzisiejszych podręcznikach akademickich, katalog kryteriów podziału dychotomicznego prawa, zauważa, że w katalogu tym jest blisko trzydzieści elementów „zaczynając od najwcześniejszej teorii interesu, poprzez m.in. teorie rzecznika dobra, techniki prawodawczej, odmienności przepisów prawa (*ius dispositivum* i *ius cogens*), woli stron, podporządkowania (zwanej też teorią subiekcji bądź subordynacji), podmiotu (w tym tzw. prawa szczególnego), fiskusa, zadań, kompetencji, władzy publicznej, tradycji, właściwości sądowej, sankcji, kończąc na teoriach mieszanych, stanowiących kombinację wyżej wymienionych i innych teorii”⁸⁷. Zdaniem samej autorki omawiany podział jest celowy oraz niezbędny, gdyż „trudno, a niekiedy wręcz niemożliwe jest zaprezentowanie niektórych fundamentalnych pojęć czy instytucji prawa administracyjnego bez odwołania się do tego właśnie rozróżnienia”⁸⁸.

Przynależność prawa administracyjnego do prawa publicznego, jako kwestia niebudząca żadnych wątpliwości, stanowi jedną z obiektywnych cech z katalogu J. Zimmermanna, przy pomocy której scharakteryzował tę gałąź⁸⁹. W monograficznym wykładzie o prawie administracyjnym, jako jeden z nielicznych współczesnych autorów podręczników, pochyła się głębiej nad problematyką sensu rozróżnienia prawa publicznego od prywatnego. Autor nie tylko referuje popularne teorie tego rozróżniania (tj. teorię interesu, subordynacji, podmiotową, fiskusa), ale także opowiada się, mając jednak pełną świadomość jej niedoskonałości, za teorią negacji, zgodnie z którą „albo prawo prywatne jest prawem niepublicznym, albo prawo publiczne jest prawem nieprywatnym”⁹⁰. Niemniej kluczowe

⁸⁵ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 21–22. Warto odnotować, że myśl ta jest dziś obecna także w pracach np.: E. Schmidt-Aßmanna, który nie tylko to zjawisko uważa za naturalne, ale antycypuje powstanie w ramach prawa administracyjnego części: prawo administracyjne prywatne; zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 376; E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego, Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022, s. 21.

⁸⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 20.

⁸⁷ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 42–43.

⁸⁸ Tamże, s. 43.

⁸⁹ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 182.

⁹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 60.

dla dalszych rozważań są te jego uwagi, które odnoszą się do prawa prywatnego, które „wychodzi od autonomii jednostki i ma za zadanie tworzyć regulacje dla prawidłowego obrotu prawnego oraz dotyczyć rozstrzygania konfliktów między podmiotami prywatnymi”⁹¹. Powyższy pogląd z powodzeniem można dopełnić współczesnym spojrzeniem przedstawicieli doktryny prawa prywatnego sformułowanym przez M. Safjana w *Systemie Prawa Prywatnego*, w świetle którego podstawowym kryterium dychotomicznego podziału prawa jest „odmienna metoda regulacji”, która w przypadku prawa prywatnego dotyczy kształtowania relacji między równorzędnymi, autonomicznymi podmiotami o szerokim zakresie swobody w sferze kształtowania tej relacji⁹².

Przywołana „wola podmiotów” jako element delimitacji prawa jest też jednym z wyznaczników tego podziału we wrocławskiej szkole prawa administracyjnego. Według teorii J. Bocia poza nią decyduje jeszcze dopuszczalna władcza forma działania prawa publicznego, cel przymuszenia do zachowań (tj. celem prawa publicznego jest działanie dla celów publicznych, takich jak interes publiczny, dobro publiczne, zadania i sprawy publiczne, zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty) czy odpowiedzialność za realizację norm prawa⁹³. Ponadto, jak zauważa autor „jeśli z prawa publicznego wyodrębnimy te normy, które są pomyślane specjalnie na potrzeby podmiotów realizujących administrację publiczną, tj. podmiotów publicznej administracji rządowej i samorządowej, i zarazem te normy, które regulują organizację i działalność wskazanych podmiotów w sposób unikalny, specjalny, swoisty, to znaczy niepowtarzalny wobec innych struktur i innych działań – to uzyskamy pierwszy zarys obszaru prawa administracyjnego jako prawa publicznego”⁹⁴.

I wreszcie przywołać trzeba kluczowe dla dalszych rozważań uwagi J. Zimmermanna na temat dychotomicznego podziału prawa. Pierwsza uwaga odnosi się nie tyle do ogólnej (filozoficznej) natury tego podziału, ile do wskazania praktycznej, konkretnej metodologii działania w procesie dokonywania kwalifikacji części prawa do tych dwóch zbiorów (publicznego i prywatnego). Zdaniem autora, w praktyce rozgraniczenie to następuje na poziomie poszczególnych instytucji prawnych, a nawet poszczególnych norm, gdyż to tam można odnotować wzajemne przenikanie się i oddziaływanie tych części prawa⁹⁵. Druga uwaga odnosi się do aspektu językowego i została sformułowana w „Alfabcie prawa administracyjnego”, gdzie autor wyjaśnia pojęcie „publiczny”, wskazując, że oznacza

⁹¹ Tamże.

⁹² M. Safjan, *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 41; podobnie zob. W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 15.

⁹³ J. Boć, *Prawo administracyjne jako prawo publiczne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 38–39.

⁹⁴ Tamże.

⁹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 61.

ono „powszechny, wszystkich, ogólny”, zaś „prywatny” to „osobisty, zindywidualizowany, jednostkowy”. Na tym definicyjnym gruncie autor formułuje doniosłe twierdzenie, że działanie publiczne w ujęciu przedmiotowym oznacza „albo działanie podejmowane wobec wszystkich, albo też działanie podejmowane wobec jednostki, ale przynoszące również skutki ogólne, także wobec innych jednostek, i oparte na normach prawa publicznego, jednostronnie i bezwzględnie obowiązujących, wydanych przez powołany do tego organ, tworzący stosunek administracyjnoprawny”⁹⁶.

Kończąc tę część rozważań, trzeba wreszcie odnieść się do ważnego stwierdzenia J. Nowackiego, że „odróżnianie prawa publicznego od prywatnego, a także przypisywanie całemu prawu waloru »publiczne«, nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty, uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej”⁹⁷. W perspektywie teorii prawa administracyjnego, a w szczególności mając na uwadze, że prawo to opiera się na „odwiecznych cechach”⁹⁸ (zwanych aksjomatami prawa administracyjnego), wśród których znajdują się też elementy aksjologiczne, pogląd J. Nowackiego wydaje się nie do przyjęcia.

5.2.5. KRYTERIA KWALIFIKACJI AKTÓW PRAWNYCH DO PRAWA PUBLICZNEGO

Pierwszym założeniem (zmienną) hipotezy badawczej sformułowanej na wstępie tego rozdziału było twierdzenie, że prawo stosunku służbowego stanowi część prawa publicznego. Skutkiem tego twierdzenia była logiczna implikacja, że prawo stosunku służbowego wykazuje atrybuty prawa publicznego, tj. ma cechy tej części prawa, którą teoria prawa umiejscawiała w opozycji do prawa prywatnego. Stąd celem dokonania weryfikacji przyjętego założenia, na dokonany wyżej krótki przegląd głównych, wypracowanych przez naukę koncepcji prawa publicznego (w tym kryteriów jego wyodrębnienia i elementów charakterystycznych) zasadne jest nałożenie atrybutów prawa stosunku służbowego. Efektem planowanego badania powinno być stwierdzenie istnienia lub braku istnienia zgodności tożsamościowej pomiędzy obiema badanymi dziedzinami.

Przedstawiony przegląd ugruntowanych poglądów na desygnaty prawa publicznego umożliwia podjęcie próby sformułowania katalogu kryteriów kwalifikacji poszczególnych

⁹⁶ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego...*, s. 203; natomiast zgodnie z dalszą częścią tej definicji, pojęcie „działanie prywatne” oznacza „działanie wobec jednostki przynoszące skutki w zasadzie tylko dla tej jednostki, oparte na normach prawa prywatnego, dwustronne, przez różne podmioty tworzące stosunek cywilnoprawny”.

⁹⁷ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne...*, s. 132.

⁹⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 8.

aktów prawnych tworzących prawo stosunku służbowego, w systematyce podziału dualnego systemu prawa. Trzy współcześnie uznane cechy prawa publicznego to: normatywna ochrona interesu publicznego, normatywne określenie relacji stron stosunku prawnego w kierunku podporządkowania interesu jednostki interesowi publicznemu oraz normatywne zabezpieczenie realizacji przepisów⁹⁹.

Z tych trzech cech prawa publicznego pierwsza ma charakter fundamentalny i konstytutywny. Wydaje się, że „normatywna ochrona interesu publicznego” jest cechą hierarchicznie najwyższą, gdyż ustanawia pierwotny cel, ideę i powód powstania przepisów należących do zbioru „prawo publiczne”. Cecha ta wydaje się także cechą jednoznaczną, uchwytną, a przy tym dostatecznie precyzyjną, aby przyjęła formę kryterium kwalifikacji badanych przepisów. Co więcej, *ratio legis* danego aktu prawnego, a nawet konkretnego przepisu wydaje się czytelne nawet wtedy, gdy późniejsze, wtórne działania prawodawcy wprowadzają w jego treść elementy obce pierwotnemu – w tym wypadku publicznoprawnemu – charakterowi. Stąd pierwszym kryterium kwalifikacji aktów prawnych przynależnych do trychotomicznej systematyki „prawa stosunku służbowego”, będzie cel ich wprowadzenia do systemu prawa, rozumiany jako normatywna ochrona interesu publicznego.

Pozostałe cechy definiujące prawo publiczne stanowią czytelne kryterium przypisania prawa do prawa publicznego jedynie w swoim pierwotnym kształcie. Obszary regulacji relacji stron stosunku prawnego w kierunku nadrzędności interesu publicznego czy sposób prawnego zabezpieczenia realizacji przepisów to właśnie te obszary, które najmocniej narażone są na punktowe, reaktywne działanie ustawodawcy. Z punktu widzenia adresatów tych norm to właśnie te dwie kwestie mają praktyczny wpływ na codzienne funkcjonowanie osób objętych ich reżimem. Wsłuchiwanie się ustawodawcy w podyktowane przecież nie interesem publicznym, lecz co najwyżej interesem branżowym jeśli wręcz nie jednostkowym, oczekiwania zmian, przynosi teoretycznoprawny efekt w postaci wprowadzenia do publicznoprawnych aktów prawnych instytucji prawa prywatnego. Niemniej te dwie cechy prawa publicznego również mogą być użyte jako pomocnicze kryteria kwalifikacji, ale pod warunkiem analizy badanych aktów prawnych w ujęciu dynamicznym, tj. od pierwotnego ich brzmienia do stanu aktualnego.

5.2.6. DYCHOTOMICZNY PODZIAŁ SYSTEMU PRAWA W DOKTRYNIE PRAWA PRACY

W hipotetycznej opozycji do powyższych mechanizmów, po drugiej stronie pionowego podziału systemu prawa, znajdują się rozwiązania wynikające z przepisów prawa pracy. W miejsce zasady normatywnej ochrony interesu publicznego funkcjonuje central-

⁹⁹ S. Wronkowska, *Systematyzacja norm prawnych...*, s. 193.

na wartość prawa pracy, jaką jest godność pracownika¹⁰⁰, a także zasada ochrony życia i zdrowia. Pierwsza wymieniona wartość, jako kategoria normatywna, znajduje źródła w prawie międzynarodowym (źródła te to np.: Karta Narodów Zjednoczonych¹⁰¹, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka¹⁰², Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych¹⁰³, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰⁴) i w przepisach Konstytucji. W świetle art. 30 ustawy zasadniczej „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

W doktrynie prawa pracy, wartość ta interpretowana jest w kontekście wielowiekowego dorobku myśli filozoficznej. L. Garlicki wyjaśnia, że „istotą godności człowieka jest jego podmiotowość (autonomia). [...] Tym samym każdemu człowiekowi przysługuje swoboda samookreślenia, wyrażająca się z jednej strony, w swobodzie budowania własnego systemu wartości i postępowania zgodnie z tym systemem, a z drugiej strony, w ponoszeniu odpowiedzialności [...]”¹⁰⁵. W rozważaniach o aksjologicznych podstawach prawa pracy zauważa się też trafnie, że „obowiązek ochrony godności człowieka doktryna konstytucyjna odnosi do działań władz publicznych zmierzających do tego, aby także podmioty prywatnoprawne, w tym osoby fizyczne, nie naruszały godności innych osób. [...] Te działania to przede wszystkim ustanowienie prawa zawierającego konieczne zakazy i nakazy, kierowane do tych podmiotów”¹⁰⁶. Niewątpliwym dopełnieniem tej zasady jest druga nadrzędna wartość prawa pracy, a mianowicie zasada ochrony życia i zdrowia. Niemniej jednak, jak słusznie zauważa T. Liszcz „prawo do ochrony życia nie ma jednak – w przeciwieństwie do osobowej godności człowieka – charakteru absolutnego i podlega ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ze względu na konieczność ochrony innych wymienionych w tym postanowieniu wartości konstytucyjnych, w szczególności na bezpieczeństwo państwa, zagrożenie życia lub zdrowia obywateli, zdrowie publiczne”¹⁰⁷.

To właśnie tutaj swoje źródło i podstawy prawno-ustrojowe mają dzisiejsze przepisy określające status, katalog zadań oraz prawa i obowiązki osób pozostających w niektórych

¹⁰⁰ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 209.

¹⁰¹ Karta Narodów Zjednoczonych. Statut MTS i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych; Dz.U. 1947 Nr 23, poz. 90.

¹⁰² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.

¹⁰³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych; Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167.

¹⁰⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej; Dz. Urz. UE 2016 Nr 202 poz. 389.

¹⁰⁵ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 7.

¹⁰⁶ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy...*, s. 213.

¹⁰⁷ Tamże, s. 259.

reżimach służbowych. Dlatego rozpatrując relację tych obu zasad prawa pracy z nadrzędną zasadą prawa publicznego, która została określona jako „normatywna ochrona interesu publicznego”, sformułowana wyżej uwaga o ich „opozycyjnym” charakterze nie jest w pełni poprawna. W rzeczywistości opozycja ta jest pozorna, gdyż ich relacja ma charakter równoległy, ponieważ odnosi się do innych wymiarów tej samej sytuacji prawnej jednostki. Innymi słowy, z punktu widzenia nadrzędnych zasad prawa publicznego i prywatnego (tutaj w szczególności prawa pracy) możliwe jest w mojej ocenie poprawne, praktyczne, normatywne zabezpieczenie interesu publicznego z jednoczesnym zachowaniem nadrzędnych zasad prawa pracy, pod warunkiem jednak istnienia wyodrębnionego na zasadzie wyjątku obszaru prawnego dotyczącego statusu osób pozostających w stosunkach służbowych.

Drugą, wskazaną cechą prawa publicznego było „normatywne określenie relacji stron stosunku prawnego w kierunku podporządkowania interesu jednostki interesowi publicznemu”. Z perspektywy prawa pracy cecha ta wymaga skonfrontowania z zasadami tej gałęzi prawa takimi jak wolność pracy, równość, solidarność, godność osobista, prywatność i ochrona rodziny. Zasada wolności pracy znajduje swoje źródło w art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym istnieje wolność od nakazów oraz – niewyartykułowana wprost w ustawie zasadniczej – wolność od zakazów¹⁰⁸. Słusznie się zauważa „że prawo do wolności podlega ograniczeniom, na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. wyłącznie w drodze ustawy, w celu ochrony jednej z wartości określonych w tym postanowieniu i zgodnie z regułą proporcjonalności”¹⁰⁹. Również konstytucyjne podstawy ma druga wskazana zasada, tj. zasada równości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Dodatkowo ustęp drugi tego przepisu dopowiada, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Zasada ta ma dwa aspekty dotyczące równości, tj. w stanowieniu prawa oraz w stosowaniu prawa. Pierwsza z nich zobowiązuje prawodawcę do tworzenia takich przepisów, które jednako traktują podmioty będące w podobnej sytuacji, zaś druga wymaga jednakowego traktowania tych podmiotów w procesie stosowania prawa¹¹⁰. Niewątpliwie i ta zasada znajduje wyjątki oparte na przywołanym już art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasada solidarności w doktrynie prawa pracy wiązana jest w szczególności z orzecznictwem konstytucyjnym, w którym społeczna solidarność „oznacza obowiązek wszystkich jednostek i grup społecznych partycypowania w obciążeniach na rzecz całego społeczeństwa [...] a także konstytucyjny obowiązek ponoszenia przez partnerów społecznych, a więc

¹⁰⁸ Zasada: „co nie jest zakazane, to jest dozwolone”; zob. B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 106 i n.

¹⁰⁹ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy...*, s. 216.

¹¹⁰ Tamże, s. 231.

także przez pracodawców, kosztów transformacji społecznej”¹¹¹. W tym kontekście przywołać trzeba postanowienia Kodeksu pracy w części, w której mówią o współdziałaniu pracodawcy ze stroną społeczną. Ilustracją tego jest art. 241³ Kodeksu pracy, który zobowiązuje strony uprawnione do zawarcia układu zbiorowego pracy „prowadzić rokowania w dobrej wierze i z poszanowaniem słuszych interesów drugiej strony”. Użyty przez ustawodawcę termin „interes drugiej strony” (w domyśle: pracowników) niewątpliwie stać może w sprzeczności z nadrzędnym interesem publicznym. Dlatego słuszny wydaje się pogląd, że jego naturalnym, praktycznym ograniczeniem będzie kolizja z tym ostatnim interesem.

Godność osobista pracownika to sfera osobowości, która konkretyzuje się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi¹¹². Jednym z przejawów jej naruszania¹¹³ jest sposób kontroli pracownika przez pracodawcę. Mowa tutaj o kontroli „dokonywanej tradycyjnymi metodami, w szczególności o kontroli osobistej przy wchodzeniu do zakładu pracy i opuszczaniu go oraz kontroli trzeźwości pracownika, jak i monitorowaniu go za pomocą urządzeń elektronicznych”¹¹⁴. Dopelnieniem tej zasady są pozostałe dwie wartości prawa pracy, tj. zasada prywatności i ochrony rodziny. Pierwsza z nich czerpie swe źródło w postanowieniach konstytucyjnych, tj. w szczególności w art. 47 i 51. Pierwszy z tych przepisów wskazuje wprost, że „każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Drugi natomiast stwierdza, że „nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”, a „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Zdaniem T. Liszcza istotą prawa do prywatności jest „autonomia jednostki w sferze życia prywatnego, tj. jako wyłączone prawo decydowania o tym, jakie informacje dotyczące tej sfery będą udostępniane przez nią osobom trzecim”¹¹⁵. Przy czym, co istotne, autorka wyraźnie dostrzega odmienną w tym obszarze sytuację prawną „pracowników wykonujących zawody szczególnego zaufania społecznego”¹¹⁶. Wreszcie „zasada ochrony rodziny”, sprowadza się w szczególności do zapewnienia przez przepisy prawa pracy harmonijnego połączenia pracy zarobkowej z życiem rodzinnym, co oznacza obowiązek pracodawcy do uwzględniania w przepisach faktu, że „pracownik ma, obok zawodowych, także rodzinne obowiązki”¹¹⁷.

¹¹¹ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4; Lex: Nr 46003.

¹¹² Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989 r., I Cr 143/89, OSP z 1990 r., Nr 9, poz. 330, s. 709.

¹¹³ Obok najcięższych przejawów jej naruszania, tj. molestowania seksualnego i mobbingu.

¹¹⁴ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy...*, s. 231.

¹¹⁵ Tamże, s. 310; pogląd oparty na twierdzeniu: M. Safjan, *Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym*, Rocznik PAN 2002/2003, Kraków 2004, s. 134 i n.

¹¹⁶ T. Liszcz, *Aksjologiczne podstawy prawa pracy...*, s. 316.

¹¹⁷ Tamże, s. 321.

Dokonując w tym miejscu zestawienia drugiej zasady prawa publicznego opisanej jako „relacja stron stosunku prawnego w kierunku podporządkowania interesu jednostki interesowi publicznemu” z przywołanymi zasadami prawa prywatnego (pracy), tj. zasadami wolności pracy, równości, solidarności, godności osobistej, prywatności i ochrony rodziny, wyraźnie unaocznia się różnica w pojmowaniu przez prawodawcę roli i miejsca jednostki w tych reżimach prawnych. Tutaj hipoteza o opozycyjnym usytuowaniu w systemie prawa tych rozwiązań prawnych nabiera ostrego charakteru. Nie da się zaprzeczyć tezie o rzeczywistym kolizyjnym charakterze tych wartości. Przy zachowaniu proporcjonalności i za odpowiednią rekompensatą interes jednostki (tj. osoby pozostającej w reżimie służbowym) musi zająć drugorzędną pozycję wobec interesu publicznego. W innym przypadku praktyczna realizacja zadań publicznych, nie tylko tych wykonywanych w stanach nadzwyczajnych, byłaby zagrożona. Stąd, istniejące dziś w prawie polskim, uzasadnione konstytucyjnymi podstawami, wyjątki od powszechnych uprawnień, jak na przykład ograniczenia prawa funkcjonariuszy zrzeszania się w organizacje zawodowe czy uprawnienia do spotęgowanej kontroli także w ich sferze prywatnej.

Trzecia, wytypowana jako kryterium, zasada prawa publicznego, tj. „normatywne zabezpieczenie realizacji przepisów” czy inaczej rodzaj środków ochrony prawnej oraz sposób korzystania z nich w zabezpieczeniu realizacji obowiązujących norm sprowadza się do tego, że „w prawie prywatnym środkiem tym jest upoważnienie do domagania się ochrony prawnej ze strony państwa, a korzystanie z niego zależy od woli upoważnionego podmiotu, w prawie publicznym środkiem tym jest sankcja wymierzona przez upoważnione organy państwa, mające obowiązek jej wymierzenia w sytuacjach określonych przez normy prawne”¹¹⁸. W prawie pracy kwestia ta będzie odnosiła się do problematyki sankcji w tej gałęzi prawa, które w świetle doktryny ująć można – na przykład – przy użyciu kryterium podmiotowego w dwóch zbiorach: odpowiedzialność pracownicza i odpowiedzialność zbiorowych podmiotów prawa pracy (w tym pracodawców, związków zawodowych i organizacji zrzeszających pracodawców)¹¹⁹.

Pierwszy typ odpowiedzialności, tj. odpowiedzialność pracownicza, wynika ze stosunku pracy i obejmuje przede wszystkim sankcje o charakterze kompensacyjnym¹²⁰. W tej grupie znajdują się trzy sankcje, które dotyczą nieuzasadnionego rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, naruszenia umowy o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy oraz wyrządzenia szkody w mieniu pracodawcy¹²¹. Swoistym dopełnie-

¹¹⁸ S. Wronkowska, *Systematyzacja norm prawnych – gałęzie prawa...*, s. 193.

¹¹⁹ I. Sierocka, *Sankcje w prawie pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 1487. Inne klasyfikacje w doktrynie prawa pracy to sankcje wg kryterium *dolegliwości*: majątkowe – niemajątkowe lub wg kryterium typów odpowiedzialności: porządkowa, dyscyplinarna, materialna, za wykroczenia, karna.

¹²⁰ I. Sierocka, *Sankcje w prawie pracy...*, s. 1487.

¹²¹ Tamże.

niem tego rodzaju odpowiedzialności jest możliwość rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika, wypowiedzenia warunków pracy lub płacy czy pozbawienia premii. Drugi typ odpowiedzialności, tj. odpowiedzialność pracodawcy, jak konkluduje I. Sierocka, sprowadza się do tego, że „naruszenie obowiązków pracowniczych uprawnia pracodawcę do nakładania na zatrudnionego sankcji o charakterze niekompensacyjnym z tytułu odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej. Przesłanką jej stosowania nie jest szkoda majątkowa, a jedynie szkodliwość czynu popełnionego przez pracownika”¹²². Natomiast w ramach odpowiedzialności zbiorowych podmiotów prawa pracy znajduje się odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy ustanowiona w przypadku naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy, niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy, zawarcia umowy o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy oraz wyrządzenia szkody osobie trzeciej w warunkach określonych przez Kodeks pracy¹²³.

Natomiast odnośnie do kwestii „sposobu korzystania” z przyznanych środków ochrony prawnej, zasadne jest przywołanie trafnego stwierdzenia Ł. Pisarczyka, że „źródłem roszczeń pracownika i pracodawcy jest przede wszystkim stosunek pracy, który ma, przynajmniej w swoich głównych zrębach, charakter zobowiązaniowy”¹²⁴. Zatem zgodnie z utartą linią¹²⁵ istotą roszczenia jest występująca po stronie uprawnionego możliwość żądania od konkretnej osoby określonego zachowania się, a zatem jest skonkretyzowanym co do treści i podmiotu, wynikającym z prawa podmiotowego, uprawnieniem. Ten mechanizm pozostaje w niewątpliwej opozycji do rozwiązań prawa publicznego, o których mowa była wyżej, a które sprowadzają się do obowiązku organu zastosowania prawnie określonej sankcji.

Zaproponowane kryteria kwalifikacji aktów prawnych do zbioru prawo publiczne wydają się wystarczająco ostre dla dokonania uzasadnionego podziału. Przy czym jednak po pierwsze, nie do końca i nie bezwarunkowo trafna jest teza o opozycyjnym charakterze tych kryteriów. Trafniejszy raczej wydaje się pogląd, wpisujący się zresztą w ogólne twierdzenie J. Zimmermanna, o ich komplementarności¹²⁶. Prawo publiczne determinuje sytuację prawną jednostki¹²⁷ w kontekście, moim zdaniem, nadrzędnych funkcji państwa,

¹²² Tamże.

¹²³ Tamże, s. 1488. Poza przywołaną systematyką sankcji w prawie pracy pozostają te sankcje, które choć dotyczą kwestii związanych ze stosunkiem pracy, to jednak mają źródło w innych gałęziach prawa, np. w prawie cywilnym w przypadku sankcji odszkodowawczych z tytułu odpowiedzialności deliktowej czy kontraktowej.

¹²⁴ Ł. Pisarczyk, *Roszczenia w prawie pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 1402.

¹²⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 133.

¹²⁶ J. Zimmermann, *Przedmowa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego...*, s. 15.

¹²⁷ Pozostającej oczywiście w reżimie szeroko rozumianego stosunku służbowego.

zaś prawo prywatne (w części dotyczącej prawa pracy) reguluje prawa i obowiązki tej jednostki w maksymalnie możliwej zgodności z interesem indywidualnym, z uwzględnieniem jednak konstytucyjnie wyznaczonych ram, wynikających z konieczności zabezpieczenia interesu publicznego. Po drugie, zastosowanie wybranych kryteriów będzie skuteczne pod warunkiem sięgnięcia do pierwotnego kształtu, a następnie uwzględnienia historycznej dynamiki i kierunku zmian badanych aktów prawnych. Tylko w taki sposób czytelne staje się *ratio legis* szeroko rozumianych pragmatyk, które w obecnym stanie prawnym w dużej mierze dotknięte zostały niekonsekwentną praktyką prawodawcy ich punktowego zmieniania. To doprowadziło, w kontekście pionowego podziału systemu prawa, do głębokiej hybrydyzacji tych przepisów¹²⁸. W ten sposób zaburzony został pierwotny model, który tworzony był badanymi w monografii przepisami¹²⁹. Ewentualne przyjęcie za punkt wyjścia obecnego – będącego nieraz efektem patologicznych zmian prawnych podyktowanych potrzebą chwili lub kalendarzem wyborczym elit władzy – stanu prawnego doprowadziłoby do błędnych, przekłamanych lub niepełnych wniosków.

5.3. ŹRÓDŁA DESYGNATÓW PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

5.3.1. PROBLEM DEFINICJI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Przegląd współczesnych szkół prawa administracyjnego pozwala stwierdzić, że charakterystyka tej gałęzi prawa, określenie jej definicyjnych atrybutów czy sformułowanie opisów¹³⁰ sprawiają niebagatelne doktrynalne trudności. J. Łętowski oceniał, że „niezmiernie trudno jest precyzyjnie określić granice, charakter i treść pojęcia prawa administracyjnego, a niemal każda próba sformułowania takiego pojęcia natychmiast spotyka się z zarzutem, iż jest niepełna lub nieprecyzyjna”¹³¹. Zdaniem Z. Cieślaka „niezwykle trudno jest precyzyjnie zdefiniować prawo administracyjne”¹³², co dodatkowo rozwija

¹²⁸ B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, Zeszyty Naukowe KUL 2018, Nr 4, s. 55.

¹²⁹ Zob. podrozdział Nr 2.3, *Normatywne zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym*, s. 62.

¹³⁰ Warto podkreślić, że mowa o myśli współczesnych administratywistów; natomiast zdaniem teoretyków okresu międzywojnia: „prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publiczno-prawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeszeniami”; zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 20.

¹³¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 13.

¹³² Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 53.

J. Zimmermann, stwierdzając, że „zdefiniowanie prawa administracyjnego jest niezwykle trudne, a nawet niemożliwe”¹³³. Z. Duniewska zjawisko tej niemożności rozciągnęła z doktryny polskiej na doktrynę zagraniczną, dodatkowo zauważając przy tym, że „odmienności w proponowanych definicjach wynikają z przekształceń politycznych i społecznych, zróżnicowania przyjętej formuły i kryteriów ich wyznaczenia”¹³⁴. Na rzeczywistą i praktyczną niemożność zbudowania dzisiaj wyczerpującej definicji prawa administracyjnego wskazywali też J. Boć¹³⁵, W. Dawidowicz¹³⁶, E. Ura¹³⁷, J. Jagielski¹³⁸ czy P. Ruczkowski¹³⁹, zaś sumę wyjątkowo zgodnych tym razem poglądów w sposób doskonały ujęła Z. Duniewska we współczesnym Systemie Prawa Administracyjnego¹⁴⁰. Niewątpliwym rozwiązaniem tej sytuacji jest zaproponowane przez J. Zimmermanna odrzucenie trudu poszukiwania precyzyjnej definicji tej gałęzi prawa na rzecz „zebrania podstawowych cech prawa administracyjnego, także cech »odwiecznych«, leżących u podstaw tej dyscypliny”¹⁴¹. Podejście takie jest doskonałe w odniesieniu do celu niniejszych rozważań. Odnalezienie w treści prawa stosunku służbowego *sensu largo* tych „cech odwiecznych” (zwanych aksjomatami prawa administracyjnego) stanowić może koronny argument w dyskusji o jego usytuowaniu w systemie prawa (tj. w gałęziowym i dychotomicznym podziale).

5.3.2. WYBÓR METODY CHARAKTERYZOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Szukanie zatem źródła desygnatów prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym w takim stanie rzeczy powoduje konieczność dokonania już na wstępie fundamentalnego wyboru metody charakteryzowania tej gałęzi prawa. Aby dokonać tego wyboru, w pierwszej kolejności trzeba przywołać pogląd J. Łętowskiego na temat relacji prawa administracyj-

¹³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 34.

¹³⁴ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 49.

¹³⁵ J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego. Wyróżnienie podstawowe* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 36.

¹³⁶ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 7; W. Dawidowicz, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971, Nr 6, s. 893 i n.

¹³⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 29.

¹³⁸ J. Jagielski [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 24.

¹³⁹ P. Ruczkowski, *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały* [w:] M. Zdzyb (red.), J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 39.

¹⁴⁰ Z. Duniewska, *Pojęcie i definicje prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 74 i n.

¹⁴¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 8.

nego do administracji i jej kadr; zatem w jego świetle „najpierw pojawiła się potrzeba zorganizowanego administrowania, a także wypełniające te zadania osoby (urzędnicy), później wyodrębniono urzędy, a dopiero potem – i to stosunkowo niedawno, około dwustu lat temu – prawo, regulujące naprzód granice działania tych urzędów, a następnie także ich ustrój i tryb działania”¹⁴². W takim ujęciu prawo administracyjne jest „rezultatem wcześniejszego działania urzędów”¹⁴³, a „sensem jego powstania była reakcja na absolutyzm i samowolę władzy królewskiej, realizowanej przez królewskich urzędników, postawienie owej samowoli stabilnych, zrozumiałych i nienaruszalnych ograniczeń”¹⁴⁴. Pogląd ten nałożyć następnie można na klasyczną już systematykę J.S. Langroda, zgodnie z którą są dwa podejścia do analizy tego procesu, który on nazywa „uprawnianiem administrowania”¹⁴⁵, tj. po pierwsze „wcielenie aktywności administracyjnej w gmach prawa”; po drugie „tworzenie w obrębie tego prawa specjalnego reżimu prawnego”¹⁴⁶.

U podłoża pierwszego kierunku leży założenie, że administracja nigdzie nie była budowana jako instytucja prawa, lecz jako instrument rządzenia i rozkazywania. Stąd oddanie administrowania w ramy prawne stanowi *de facto* uchylenie odwiecznej wszechwładzy władcy. Taką dowolność zastępuje pewność prawna¹⁴⁷, z którą związana jest możliwość oceny działań administracji, a także prawidłowości aktów administracyjnych oraz możliwość ich racjonalnego przewidywania. Proces ten zapoczątkowany był rewolucyjnie w prawie francuskim, a ewolucyjnie w prawie niemieckim.

U podłoża drugiego kierunku leży założenie, że z systemu prawnego da się wyodrębnić materię według kryterium „charakterystycznej swoistości reglamentacji prawnej”¹⁴⁸, która jest prawem administracyjnym. Powstanie tego prawa jest nieuniknionym skutkiem wzrastającej aktywności i rozrostu agend administracyjnych, co następuje w formie normatywnego działania prawodawcy. Przyczyną zaś tego zjawiska jest rozwój historyczny społeczeństwa i państwa oraz kwestie natury strukturalnej, wynikające zarówno z filozoficznej koncepcji stosunku jednostki do zbiorowości, jak i z problemów wewnętrznego urzędnika aparatu administracji¹⁴⁹. Przyczyny te mają więc wymiar nie tylko teoretyczny, lecz także czysto organizacyjny.

¹⁴² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 13.

¹⁴³ Tamże.

¹⁴⁴ Tamże.

¹⁴⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 35.

¹⁴⁶ Tamże.

¹⁴⁷ W. Jakimowicz, *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 216.

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ Tamże.

Langrod formułuje zatem definicję prawa administracyjnego, której konstrukcją nośną jest jego (tj. prawa administracyjnego) przynależność do „działu publicznoprawnego”¹⁵⁰. W ujęciu *sensu stricto* prawo administracyjne stanowić będą normy publiczno-prawne, które są dostosowane do potrzeb i wymagań administracji i administrowania oraz do swoistości tej płaszczyzny stosunków prawnych. Jest to moment fundamentalnego wyboru metody charakteryzowania tej gałęzi prawa, bo jak zauważyła Z. Duniewska, „łączenie prawa administracyjnego z cechami przypisywanymi prawu publicznemu zadecydowało o ukształtowaniu się tu dwóch klasycznych koncepcji: szkoły władzy (swoistej mocy, zdolności) publicznej (*puissance publique*) i szkoły służby publicznej (*service public*)”¹⁵¹. Jedną z metod charakteryzowania tej gałęzi prawa (tj. jako przynależnej do prawa publicznego) jest poszukiwanie i badanie pewnych swoistych konstrukcji, niekoniecznie wyprowadzanych bezpośrednio z norm pozytywnych¹⁵². Zdaniem Langroda „konstrukcje te, tkwiące z czasem głęboko w danym porządku prawnym, mają charakter czy to pewnych pojęć, często o charakterze podbudowy lub nadbudowy ustrojowo-organizacyjnej czy też w postaci pewnych teorii, które dają podstawę – co prawda tylko w sytuacjach nadzwyczajnych i zupełnie wyjątkowych – aż nawet do poświęcenia, w »stanie konieczności«, sztywnego tekstu normy na rzecz interesu publicznego (»porządku«) o ile *in concreto* popadłyby one w konflikt”¹⁵³. Właśnie z tym szczególnym miejscem „interesu publicznego” w prawie administracyjnym przywołany autor wiąże kwestię „dobrej administracji”, tj. z jednej strony decydującej roli skrupulatnego rekrutowania odpowiedzialnych, należyście przygotowanych kadr służby publicznej, a z drugiej strony zapewnienia adekwatnego aparatu kontroli legalności i celowości działania tych kadr.

5.3.3. STOSUNEK SŁUŻBOWY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

U zarania prawa stosunku służbowego *sensu largo*, w okresie międzywojennym nie było żadnych wątpliwości, że przynależy ono do prawa publicznego. Na taki jego charakter uwagę zwracał M.Z. Jaroszyński słowami, że: „służba publiczna jest instytucją prawa publicznego, a stosunek służby *in concreto* opiera się na jednostronnym akcie władzy

¹⁵⁰ „Pojmujemy prawo administracyjne jako dział publicznoprawnego, wewnątrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie nadto i stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic”; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 255.

¹⁵¹ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 51.

¹⁵² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 258.

¹⁵³ Tamże.

publicznej”¹⁵⁴. Głębokiej charakterystyki prawa „służby publiczno-prawnej” dokonał natomiast S. Kasznica w napisanym w okresie okupacyjnym odnoszącym się do prawodawstwa przedwojennego podręczniku do prawa administracyjnego¹⁵⁵. W dziesięciu punktach scharakteryzował tę instytucję prawną, wskazując w pierwszym rzędzie na jej publiczno-prawny charakter (nawiązanie, zmiana i rozwiązanie, jak też cała jej treść była unormowana w przepisach ustawowych, bezwzględnie obowiązujących, a władza administracyjna dysponowała przy stosowaniu tych przepisów bardzo ograniczonym zakresem swobodnego uznania, uniemożliwiającym dostosowanie przepisów do indywidualnych sytuacji), dalej dobrowolny charakter (wstąpienie i pozostawianie w stosunku służbowym było co do zasady pozostawione dobrej woli funkcjonariusza), a po trzecie na jej nie tylko prawny, ale i moralny charakter, który wyraża się obowiązkiem wierności wobec państwa, dbałości o interes państwa, a także złożeniem przysięgi służbowej.

Dalej Kasznica w punkcie czwartym wskazał, że moralny charakter stosunku służbowego wyraża się także tym, że obowiązek funkcjonariusza nie ogranicza się tylko do wykonywania zadań w określonych godzinach, „ale w zasadzie powinien on oddać cały swój czas, całą swoją osobę do dyspozycji państwa. [...] W razie nadzwyczajnej potrzeby państwo może od niego żądać każdej pracy w każdym czasie bez żadnego ograniczenia”¹⁵⁶. W punkcie piątym wskazał, że funkcjonariusz podlega specjalnej władzy służbowej, dalej w punkcie szóstym, że ciążą na nim specjalne obowiązki wychodzące daleko poza zakres powszechnych obowiązków obywatelskich (jak również podlega on wielorakim ograniczeniom wolności nieznanym ogółowi obywateli). W siódmym punkcie autor wskazuje, że służba państwowa stanowi zawód życiowy (tj. jest jego podstawą egzystencji materialnej), w ósmym punkcie odnotował konieczność posiadania przez funkcjonariusza specjalnego przygotowania, w dziewiątym wskazał odpowiedzialność służbową (dyscyplinarną), a w ostatnim, że „przez objęcie urzędu urzędnik otrzymuje zdolność działania w imieniu i na rzecz państwa w charakterze jego organu”. Dodatkowo Kasznica odnotowuje istnienie innych niż „dobrowolna – zawodowa służba publiczno-prawna”, a zatem służbę dobrowolną – honorową (nawiązywaną na podstawie wyboru lub powołania), przymusową (nawiązywaną w formie powołania w drodze przymusowego poboru) oraz służbę prywatno-kontraktową (na podstawie kontraktu).

¹⁵⁴ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej...*, s. 38.

¹⁵⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 88–89.

¹⁵⁶ Tamże, s. 89.

5.3.4. WPŁYW DOKTRYNY NIEMIECKIEJ NA KONCEPCJĘ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

W okresie międzywojennym nie było wątpliwości, że źródłem przyjętej koncepcji prawa stosunku służbowego była myśl niemiecka, oparta przede wszystkim na modelach O. Mayera. Na konotację taką wprost i jednoznacznie wskazywał M.Z. Jaroszyński i to w materiałach rządowej komisji dla usprawnienia administracji publicznej, czyli w opracowaniach organu zdolnego do dokonywania późniejszej wykładni autentycznej powstających przepisów. Przywołane modele Mayera ogniskowały się wokół założenia, że instytucja „służby publicznej” wyprowadzana jest z „publicznego obowiązku służby”, rozumianego jako „publiczno-prawny obowiązek jednostki względem państwa, polegający na świadczeniu na jego rzecz określonego rodzaju czynności z osobistym oddaniem się”¹⁵⁷. W tym ujęciu natura prawna świadczonych czynności jest obojętna, co oznacza, że mogą się one zarówno odnosić do sfery prawa prywatnego, publicznego, jak i mogą nawet nie posiadać żadnej treści. Ta niemiecka szkoła prawa administracyjnego, leżąca u zarania polskiego prawa stosunku służbowego okresu międzywojennego, ma kluczowe znaczenie w procesie odkodowywania prawidłowego usytuowania w systemie prawa przepisów stosownych pragmatyk służbowych, urzędniczych czy pracowniczych. Jak przecież pokazały dotychczasowe rozważania, proces wykształcenia się dzisiejszego stanu tej części prawa miał postać wieloletniej degradacji (motywowanej różnymi czynnikami, w tym także filozoficznymi, doktrynalnymi, politycznymi czy też zwykłą ignorancją) modelu wyjściowego.

W ujęciu szkoły niemieckiej instytucje te powstawały w drodze ewolucyjnej przemiany pojęć, które Langrod nazwał „przekształcaniem się mandarynatu administracyjnego w zespół instytucji prawnych”¹⁵⁸. W ten sposób dowolność zastępowano pewnością prawną, z którą związana była możliwość oceny działań administracji i prawidłowości aktów administracyjnych oraz możliwość ich racjonalnego przewidywania. Skutkowało to zaistnieniem skierowanej równorzędnie, tj. na zewnątrz (wobec jednostki) i na wewnątrz (w obrębie hierarchii administracji) teorii związania ustawowego¹⁵⁹. Ta korespondencja wzajemnych praw i obowiązków państwa i jednostki była dopełniona kontrolą sądową sądów administracyjnych. Jednocześnie myśl niemiecka opierająca się na konstrukcji fiskusa tolerowała w praktyce pojęciową równorzędność dwupłaszczyznowości prawnej, tj. konkurowanie prawa administracyjnego z prawem cywilnym¹⁶⁰. Rozwiązania te przejął polski prawodawca międzywojenny, także w części prawa stosunku służbowego. Wprost

¹⁵⁷ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej...*, s. 41.

¹⁵⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 35.

¹⁵⁹ Tamże, s. 37.

¹⁶⁰ Tamże, s. 65.

wskazał na to Jaroszyński, stwierdzając za myślą Mayera, że to „prawo pozytywne decyduje i przeprowadza granicę między służbą publiczną a najmem usług”¹⁶¹, a co więcej, że „daremna sprawa byłoby szukać rozróżnienia między urzędnikiem publicznym a innym funkcjonariuszem, świadczącym usługi na rzecz państwa i innych związków publicznych, w teorii prawa, w samej pojęciowej istocie służby publicznej”¹⁶².

Warto na marginesie odnotować, że po klasycznej pozytywistycznej erze O. Mayera i G. Jellinka, zaczęto w nauce niemieckiej (np. E. Forsthoff) uwzględniać obok nacechowanego władztwem administracyjnym wariantu tej gałęzi prawa (eksponującym prawo policyjne i porządkowe) także tę jego część, która odnosiła się do uregulowań świadczących działań administracji. Jak zauważa Z. Duniewska, w nowszym piśmiennictwie doktryna niemiecka definiuje prawo administracyjne jako ogół norm prawnych pisanych i niepisanych, które w swoisty sposób obowiązują administrację w zakresie działalności administracyjnej, postępowania administracyjnego oraz organizacji administracji¹⁶³. W takim ujęciu prawo administracyjne może być definiowane jako prawo organizacji państwa, „przy czym dziś już nie jest możliwe przeciwstawianie w tym prawie interesów jednostki, jednorodnemu, niepowtarzalnemu interesowi publicznemu”¹⁶⁴. Na tym tle historia kształtowania się polskiego prawa stosunku służbowego przedstawiona w poprzednich rozdziałach przebiegała w odrębny sposób.

5.3.5. WSPÓLNA TOŻSAMOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Pierwotna, wspólna tożsamość prawa administracyjnego i prawa stosunku służbowego przyniosła prosty efekt, iż problemy definicyjne tego pierwszego pojęcia przekładały się wprost na to drugie pojęcie. Stąd do prawa stosunku służbowego doskonale znajdowała zastosowanie opinia J. Bocia, którą warto tu przywołać, choć odnosiła się do prawa administracyjnego. Autor stwierdził, że „z jakiegoś punktu widzenia, w jakiejś metodzie opisu, dla jakiś potrzeb politycznych czy prakseologicznych, w jakimś okresie historycznym i w jakimś miejscu rozwoju administracji i nauki prawa administracyjnego jakiś autor twierdzi lub sugeruje, że proponowane przezeń określenie jest z pewnych powodów

¹⁶¹ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej...*, s. 42.

¹⁶² Tamże.

¹⁶³ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 52; zob. też: P. Sancewicz, *Stosunek administracyjnoprawny w niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, *Studia Prawa Publicznego* 2020, Nr 1, s. 27 i n.; E. Tuora-Schwiarskott, *Korpus służby cywilnej w Republice Federalnej Niemiec a prawo remonstracji jako prawo do odmowy wykonania polecenia służbowego przez urzędnika państwowego*, *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 2023, Nr 1, s. 145 i n.

¹⁶⁴ Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego...*, s. 52.

dokładniejsze, lepsze lub przydatniejsze. Stały ruch na tym obszarze nowych ujęć i nowych koncepcji jest prawie zawsze wynikiem istniejącego zapotrzebowania, nierzadko zapotrzebowania politycznego, w którym trzeba naukowo udowodnić, że wprowadzane właśnie nowe rozwiązania organizacji i funkcjonowania państwa to jest to, na co wszyscy od dawna oczekiwali”¹⁶⁵. Prawo stosunku służbowego rażąco, a nawet można zaryzykować stwierdzenie, że w skali wręcz niespotykanej w innych częściach prawa administracyjnego, podlegało właśnie takim „zapotrzebowaniom”. Przeprowadzone rozważania, w szczególności te, które ujmowały proces zmian w prawie stosunku służbowego w perspektywie historycznej, nie pozostawiają wątpliwości, że w dużej mierze taki był powód tych przekształceń. Zjawisko to zresztą przewidział już J.S. Langrod, przestrzegając, że w prawie administracyjnym „klasyczne określenia nie mogą się ostać w konfrontacji z życiem i jego dalszymi tendencjami rozwojowymi”¹⁶⁶. Aktualność i trwałość tych procesów, a może nawet ich uniwersalność jest też widoczna w obecnym dorobku doktryny prawa administracyjnego, czego dobrym przykładem jest trwająca debata o wpływie przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną, o jakości i inflacji tego prawa czy o jego wypieraniu przez inne gałęzie¹⁶⁷.

W piśmiennictwie można spotkać pogląd, że nie da się żadnego działu prawa wyznaczyć w sposób absolutny i wyłączny „a nauka bada owe działy, jako dane, jako twory kultury społecznej. A na tym dopiero może się oprzeć »czynna« postawa nauki, a więc pewne propozycje porządkujące, pewne perspektywy, wizje całości – oczywiście nie traktowane w jakiś sposób absolutny czy pozaczasowy”¹⁶⁸. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do problematyki prawa stosunku służbowego twierdzenie to znajduje tylko częściowe potwierdzenie. Dotychczas przeprowadzone badania pokazują przecież, że pewne elementy prawa administracyjnego, jako prawa publicznego wynikają z arystotelesowskiej natury człowieka¹⁶⁹, z zakotwiczonej w głębokich nurtach filozoficznych koncepcji państwa i prawa¹⁷⁰ i niewątpliwie wykraczają poza pozytywistyczne jego pojmowanie. Elementy te są niezmiennie. Sam

¹⁶⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 34.

¹⁶⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 34.

¹⁶⁷ D.R. Kijowski (red.), A. Miruć (red.), A. Suławko-Karetka (red.), *Jakość prawa administracyjnego* [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, Warszawa 2012; P.J. Suwaj (red.), *Inflacja prawa administracyjnego* [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II, Warszawa 2012; A. Doliwa (red.), S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne* [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III, Warszawa 2012; J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013; J. Korczak, *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, Warszawa 2024, s. 14.

¹⁶⁸ F. Longchamps de Brier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego...*, s. 321–322.

¹⁶⁹ Arystoteles, *Polityka...*, s. 34.

¹⁷⁰ J. Justyński, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 1997, s. 40 i n.

zresztą autor przywołanego stwierdzenia, „w późniejszym okresie” skupił się dodatkowo na aspekcie aksjologicznym, który Z. Duniewska trafnie oceniła, pisząc, że: „ma on kapitalne znaczenie zwłaszcza w prawie administracyjnym, w którym kwestie wartości – należące do kontrowersyjnych, zważywszy na ich względność wynikającą z ich wprzężenia w rozmaite nurty filozoficzne i wielorakie postawy ideologiczne – pojawiają się z największą mocą w wielu jego obszarach”¹⁷¹. F. Longchamps de Bérier zatem dookreślił, że właściwością prawa jako struktury normatywnej i społecznie obecnej jest to, że „w jej treści i w jej trwanie są uwikłane pewne podstawowe wartości ludzkie: sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie są, jak mniemali niektórzy teoretycy, czymś zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu, w różnym stopniu”¹⁷².

5.3.6. SŁUŻBA PUBLICZNA JAKO KRYTERIUM WYODRĘBNIEŃ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

W powyższe założenia dobrze wpisuje się postulat P. Wszółka, aby pojęcie „służby publicznej” stanowiło jedno z kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego¹⁷³. W takim ujęciu można go scharakteryzować „jako gałąź prawa obejmującą integralny zewnętrznie i wewnętrznie zespół norm, regulujących bezpośrednio wykonywanie służby publicznej, rozumianej jako zadanie i wymagająca spełniania misja, stworzona i kształtowana przez zespół tych wartości składających się na dobro wspólne, które powodują, że – prowadzona w celu ich urzeczywistnienia i będąca również służbą publiczną – działalność regulowana przez te normy jest: niezbędna, obowiązkowa, ciągła lub systematyczna, prawidłowa oraz wykonywana przez: albo podmiot zorganizowany (przede wszystkim państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego) na rzecz obywateli, albo obywateli znajdujących się pod nadzorem podmiotu zorganizowanego na rzecz innych obywateli, albo obywateli na rzecz podmiotu zorganizowanego, stanowiąc wyraz solidarności i współzależności rządzących i rządzonych”¹⁷⁴.

W takim ujęciu autor wskazuje, że „służba publiczna” posiada trzy płaszczyzny: aksjologiczną, przedmiotową i podmiotową¹⁷⁵. Pierwsza z nich kształtowana jest przez wartości składające się na dobro wspólne, takie jak zdrowie i życie ludzkie, tożsamość obywateli, odpowiedni stan środowiska naturalnego i przyrody, zrównoważone korzystanie

¹⁷¹ Z. Duniewska, *Pojęcie i definicje prawa administracyjnego...*, s. 90.

¹⁷² F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego...*, s. 361.

¹⁷³ P. Wszółek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 264.

¹⁷⁴ P. Wszółek, *Miejsce służby cywilnej według kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego* [w:] W. Drobný (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 47.

¹⁷⁵ P. Wszółek, *Prawo administracyjne* [w:] P. Wszółek (red.), G. Dudek (red.), M. Oleś (red.), *Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, Warszawa 2023, s. 45 i n.

z ich zasobów, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ład przestrzenny, dostęp do nauki i oświaty, wolność myślenia i działania jednostek, dostęp do dóbr kultury, odpowiedni stan gospodarki, jawność działania władz publicznych. Zgodnie z tą koncepcją ochrona różnych wartości, która wpisana jest w kategorię interesu publicznego i interesów indywidualnych stanowi misję publiczną regulowaną przez prawo administracyjne. Zdaniem autora wartości te nie pozostają niezmiennie – „w zależności od czasu i przestrzeni, a w szczególności w związku ze zmianami zachodzącymi w prawnej i pozaprawnej rzeczywistości może dochodzić do modyfikacji katalogu potrzeb społecznych i tym samym wartości, w stosunku do których zachodzi konieczność ich stałego, obowiązkowego i prawidłowego urzeczywistniania”¹⁷⁶.

Płaszczyzna druga tak rozumianej służby publicznej, tj. płaszczyzna przedmiotowa, to działalność mająca cechy niezbędności, obowiązkowości, ciągłości (systematyczności) i prawidłowości (tj. zgodności z ustanowionymi i obowiązującymi normami prawnymi). Atrybuty te są ze sobą ściśle powiązane i stanowią konsekwencję nakazu dążenia do realizacji wartości składających się na dobro wspólne¹⁷⁷. Trzecia płaszczyzna, tj. podmiotowa, odnosi się do podmiotów realizujących tę służbę publiczną, czyli do państwa, wspólnot lokalnych, związków i korporacji publicznoprawnych, zakładów, a nawet osób fizycznych lub prywatnych jednostek działających pod nadzorem państwa. Wszystkie trzy płaszczyzny autor nakłada na normatywną koncepcję służby cywilnej, udowadniając tezę o jej „jednoznacznie administracyjnoprawnym przyporządkowaniu”¹⁷⁸, oraz konkludując jednocześnie, że „determinowana przede wszystkim aksjologią (ale także aspektami przedmiotowymi i podmiotowymi), administracyjnoprawna natura służby cywilnej każe – w sytuacjach wątpliwości interpretacyjnych na tle przynależności różnych, *prima facie* granicznych instytucji i unormowań, z tego zakresu – owe »spory graniczne« rozstrzygać, przy posłużeniu się zwłaszcza wykładnią funkcjonalną (celowościową), na korzyść prawa administracyjnego”¹⁷⁹.

5.3.7. SŁUŻBA PUBLICZNA JAKO KRYTERIUM WYODRĘBNIEŃ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Nie mam wątpliwości, że tak pojmowana istota prawa administracyjnego odzwierciedla też istotę prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Co więcej, uważam, że choć teoria ta może dziś budzić dyskusję o jej aktualności na obecnym etapie prywatyzacji zadań pu-

¹⁷⁶ P. Wszolek, *Miejsce służby cywilnej według kryteriów wyodrębnienia...*, s. 48–49.

¹⁷⁷ Tamże, s. 55.

¹⁷⁸ Tamże, s. 63.

¹⁷⁹ Tamże, s. 64.

blicznych czy też o zdolności jej praktycznej implementacji, a zatem i o faktycznej przydatności do wyodrębniania całej gałęzi prawa administracyjnego¹⁸⁰, to jednak w zakresie wyodrębniania tego jego fragmentu, jakim jest prawo stosunku służbowego *sensu largo*, teoria ta jako takie kryterium jest doskonała. Problem znalezienia klucza umożliwiającego rozróżnienie tych fragmentów prawa, które regulują status wykonawców „służby publicznej” na kategorię publicznoprawną i prywatnoprawną logicznie przecież wynikać musi właśnie z samej koncepcji i tożsamości służby publicznej. Jak zauważa J. Zimmermann, przecież konstrukcja służby publicznej „oparta jest na kryterium przedmiotowym i eksponuje elementy przedmiotowe [...] chodzi o rodzaj działalności państwa (jego administracji) mającej określone cechy teoretyczne, praktyczne, prawne i aksjologiczne”¹⁸¹. Z tych czterech elementów, z uwagi na dzisiejszy krytyczny stan prawa pozytywnego szeroko rozumianej służby publicznej¹⁸² i idący za tym jej krytyczny stan faktyczny¹⁸³, tylko dwa elementy wydają się poprawne, tj. teoretyczne i aksjologiczne. W pierwszym zakresie mowa jest o umiejscowieniu prawa stosunku służbowego w systemie prawa (jako prawo publiczne; prawo administracyjne), a w drugim zakresie w ujęciu tej problematyki w perspektywie filozoficznej, której immanentną częścią jest aksjologia¹⁸⁴. Oba te elementy zostały już szeroko omówione we wcześniejszych rozważaniach.

¹⁸⁰ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 135.

¹⁸¹ Tamże; zob. też: B. Majchrzak, *Dobro wspólne i interes publiczny jako element definicji prawa administracyjnego (komunikat)* [w:] Z. Cieślak (red.), K. Zalasieńska (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, Warszawa 2012, s. 167.

¹⁸² Zob. np. J. Stelina: „Prawo pracy jako zdobycz ludu pracującego było propagowane jako wyższa forma ochrony socjalnej, a więc rozszerzenie jego zakresu także na pracowników państwowych, w tym urzędników, stanowiło jakoby rozciągnięcie na nich przywilejów. W rzeczywistości cele były całkowicie odmienne. Przede wszystkim chodziło o uzyskanie w ten sposób doraźnych korzyści politycznych, gdyż eliminując pierwiastki publicznoprawne ze statusu pracowników państwowych osłabiano podstawową cechę zatrudnienia służbowego, czyli trwałość więzi prawnej pomiędzy urzędnikiem a państwem”; J. Stelina, *Służba cywilna w doktrynie prawa pracy* [w:] W. Drobny (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 93.

¹⁸³ Zob. np. S. Płazek: „Należy zacząć od dawnej maksymy »nie nos dla tabakierzy, lecz tabakiera dla nosa«. Prawo urzędnicze zostało już dostatecznie dobrze rozbudowane w zakresie sytuacji pracowniczej osób zatrudnionych w publicznej administracji. Nie ma sensu dalsze wyścielanie względnie wygodnej i bezpiecznej niszy dla osób często ustosunkowanych politycznie, a nie umiejących się odnaleźć w sektorze prywatnym. Należy zacząć pozyskiwać osoby gotowe poświęcić się służbie interesowi publicznemu, a na pewno gotowych ku temu kandydatów się znajdzie”; S. Płazek, *Czy przywrócić prawo urzędnicze prawu administracyjnemu? Postulaty de lege ferenda* [w:] W. Drobny (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 121.

¹⁸⁴ Jak trafnie zauważają J. Boć i P. Lisowski: „... wartość pozostaje paradygmatem prawa. [...] W sensie formalnym wywodzi się pojęcie wartości z rozumienia etyki. U źródeł leżą tu racjonalizm i intelektualizm natury etycznej związany z modelami filozofii”; Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

5.3.8. CECHY WSPÓLNE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

5.3.8.1. AKSJOMAT: REALIZACJA DOBRA WSPÓLNEGO

Bezsporna jest chyba konkluzja, że aksjologia służby publicznej „stanowi także determinantę bieżącej działalności podmiotów realizujących służbę publiczną (aspekt pragmatyczny). Skoro wykonywanie prawa administracyjnego ma pozostać »służbą«, to nie może jawić się jedynie jako »piastowanie urzędu« lub »mechaniczne« stosowanie prawa”¹⁸⁵. Tę myśl doskonale uzupełnia J. Jagielski twierdząc, że „skoro państwo ma stanowić dobro wspólne obywateli, to jego administracja musi kierować się wartościami dobra wspólnego, opierać się na względach prawnych”¹⁸⁶. Dopiero jednak przyjęcie szerokiej, kompletnej perspektywy na prawo stosunku służbowego *sensu largo* (a nie tylko na prawo służby cywilnej) pozwala w pełni dostrzec skalę i istotę badanego zjawiska. Dyrektywa realizacji „dobra wspólnego”, mająca tutaj charakter aksjologicznego aksjomatu, leży u podstaw każdej formacji realizującej służbę publiczną. Realizacja dobra wspólnego jest celem działania każdego podmiotu administrującego. Zarówno te podmioty, jak i całe państwo działają w interesie publicznym¹⁸⁷. Do istoty i sensu interesu publicznego odniósł się szeroko i trafnie Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „aby interes publiczny mógł być uwzględniony, winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny imperatyw. Pojęcie interesu publicznego [...] nie może być traktowane jako pojęcie, które ustawodawcy stwarza możliwość traktowania go w sposób dowolny, ponieważ nie posiada charakteru blankietowego. Na ustawodawcy ciąży więc obowiązek identyfikacji jego treści z uwzględnieniem wartości i standardów konstytucyjnie chronionych”¹⁸⁸.

Aksjomat realizacji dobra wspólnego jako kardynalnej wartości prawa administracyjnego i prawa stosunku służbowego stanowi więc pierwszą wspólną cechę obu tych części prawa. Jest to ważny argument w debacie o ich zbieżności tożsamościowej, a tym samym o przynależności prawa stosunku służbowego do prawa administracyjnego. Pełne kompendium aksjomatów i cech prawa administracyjnego¹⁸⁹, administracji publicznej¹⁹⁰

¹⁸⁵ P. Wszolek, *Miejsce służby cywilnej według kryteriów wyodrębnienia...*, s. 49.

¹⁸⁶ J. Jagielski [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 12; zob. też. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 83 i n.

¹⁸⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 35.

¹⁸⁸ Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999/2, poz. 2; Lex: Nr 36178.

¹⁸⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*

¹⁹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

i sądownictwa administracyjnego¹⁹¹ stanowi efekt pracy doktryny z ostatnich lat. To stąd można konsekwentnie czerpać inne aksjomaty, które stanowiąc w pierwszym ujęciu cechy prawa administracyjnego, w drugim ujęciu stanowić mogą kryterium rozstrzygnięcia kwestii przynależności prawa stosunku służbowego do tej gałęzi prawa lub – na zasadzie *a contrario* – do prawa pracy. Tymi kluczowymi dla badań aksjomatami są: 1) prawo administracyjne jako prawo publiczne; 2) bezwzględnie obowiązujący (wiązący) charakter norm; 3) zasada aktualności; 4) dwa sposoby ustalania treści zachowań; 5) problem niesporności; 6) inne cechy prawa administracyjnego¹⁹². Fundamentalnymi uzupełnieniami tych kategorii cech prawa administracyjnego są: jego aksjologia, pogranicze i – kluczowa w rozważaniach o prawie stosunku służbowego – koncepcja stosunku administracyjnoprawnego.

5.3.8.2. AKSJOMAT: PRAWO ADMINISTRACYJNE JAKO PRAWO PUBLICZNE

Problematyka pierwszego aksjomatu, tj. prawo administracyjne jako prawo publiczne, przekłada się na prawo stosunku służbowego *sensu largo* w ten sposób, że i to prawo wykazuje atrybuty prawa publicznego. Teza ta już została pozytywnie zweryfikowana w rozdziale o źródłach desygnatów prawa stosunku służbowego w prawie publicznym i o kryteriach kwalifikacji aktów prawnych do zbioru „prawo publiczne”. Dokonany tam przegląd desygnatów prawa publicznego, jak i przyjętych kryteriów kwalifikacji do tego prawa uzasadnił objęcie tym statusem prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Twierdzenie o usytuowaniu tego fragmentu prawa w dychotomicznym podziale w obszarze „prawo publiczne” oparte było na pozytywnym wyniku testu występowania w tym właśnie prawie trzech współcześnie uznawanych wyznaczników prawa publicznego, tj. normatywnej ochrony interesu publicznego, normatywnego określenia relacji stron stosunku prawnego w kierunku podporządkowania interesu jednostki interesowi publicznemu oraz normatywnego zabezpieczenia realizacji przepisów¹⁹³.

5.3.8.3. AKSJOMAT: BEZWZGLĘDNIE OBOWIĄZUJĄCY (WIĄŻĄCY) CHARAKTER NORM

Aksjomat odnoszący się do bezwzględnie obowiązującego (wiążącego) charakteru norm oznacza, że normy prawa administracyjnego bez wyjątku należą do prawa bezwzględnie obowiązującego (*ius cogens*), natomiast normy prawa cywilnego mają co do zasady

¹⁹¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

¹⁹² J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 30 i n.

¹⁹³ S. Wrótkowska, *Systematyzacja norm prawnych – gałęzie prawa...*, s. 193.

charakter dyspozytywny (*ius dispositivum*)¹⁹⁴. Ta różnica według J. Zimmermann bierze się stąd, że „prawo administracyjne reguluje stosunki między państwem a obywatelem, czyli stosunki nierównorzędne, w których obywatel musi się podporządkować dyspozycjom państwa. Prawo cywilne reguluje natomiast stosunki równorzędne, w których obie strony mają równy udział w formułowaniu ich treści”¹⁹⁵. Z takiego założenia wynika, że żadna ze stron stosunku prawnego nie może modyfikować normy prawnej, ale powinna ją zastosować tak jak sama norma tego wymaga (zgodnie z zasadami wykładni). Z powyższego wynika zatem, że „stosunek administracyjnoprawny może powstać wyłącznie dlatego, że dana norma znajdzie swoje zastosowanie przy zaistnieniu określonego faktu (stanu faktycznego). Stosunek taki nie może powstać z inicjatywy samych stron i nie może być przez nie same kształtowany z pominięciem normy prawa przedmiotowego”¹⁹⁶. Dokładnie taki charakter ma konstrukcja ustaw pragmatycznych tworzących prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Zarówno więc pragmatyki służb zmilitaryzowanych, jak i pracownicze pragmatyki służbowe zawierają przepisy jednoznacznie i bezwarunkowo regulujące warunki i zasady dostępu do danego korpusu służby publicznej, określają katalog zadań i obowiązków służbowych, zasady awansu w korpusie, kwestie zasad ponoszenia odpowiedzialności czy tryb zakończenia służby.

5.3.8.4. AKSJOMAT: ZASADA AKTUALNOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Aksjomat aktualności prawa administracyjnego jest ściśle związany z poprzednim aksjomatem bezwzględności wiązania tego prawa¹⁹⁷ i oznacza obowiązek organu stosującego prawo działania na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w momencie podejmowania danego działania czy rozstrzygania sprawy¹⁹⁸. W opinii komentatorów „co do zasady organ odwoławczy bada sprawę na bieżąco mając na względzie, że sprawa administracyjna w toku jej załatwiania może się zmieniać. Organ II instancji też orzeka w sprawie, czyli uwzględnia stan prawny i faktyczny istniejący w chwili wydawania decyzji (postanowienia) II instancji. Z kolei sąd administracyjny dokonuje kontroli legalności rozstrzygnięć administracyjnych według stanu prawnego i faktycznego z dnia wydania ostatecznego postanowienia”¹⁹⁹. Próba zastosowania tej zasady do współ-

¹⁹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 64.

¹⁹⁵ Tamże.

¹⁹⁶ Tamże, s. 65.

¹⁹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 120.

¹⁹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 66.

¹⁹⁹ A. Fornalik, *Jaki stan prawny i faktyczny sprawy uwzględnia organ, a jaki sąd administracyjny?*, System Legis. Pozyskano z: <https://legalis.pl/jaki-stan-prawny-i-faktyczny-sprawy-uwzględnia-organ-a-jaki-sad-administracyjny> (dostęp: 10.01.2026).

czesnego prawa stosunku służbowego *sensu largo* unaocznia skalę degeneracji tej jego części, która obejmuje pracownicze stosunki służbowe. O ile bowiem w przypadku pragmatyk konsekwentnie opartych na koncepcji stosunku służbowego-administracyjno-prawnego (służby zmilitaryzowane) zasada ta znajduje zastosowanie w poszczególnych elementach statusu prawnego żołnierza i funkcjonariusza (w tym także w zakresie normatywnie zastrzeżonej kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej kluczowych elementów tego statusu²⁰⁰), o tyle stosunki służbowe *sensu largo* (tj. o charakterze zobowiązaniowym) poddane są jurysdykcji sądów pracy, a zatem wtórnie zasadom prawa prywatnego²⁰¹ (z wyjątkiem dopuszczalności orzekania sądów administracyjnych w sprawach mianowania lub powołania na określone stanowisko, gdy istniał prawny nakaz dokonania takiego aktu²⁰²). Z tego wynika w szczególności stosowanie art. 316 §1 k.p.c., tj. zasady, że „właściwą chwilą na dokonanie oceny sprawy pod względem faktycznym i prawnym jest moment zamknięcia rozprawy [...] nie ulega więc wątpliwości, że stan ten może różnić się od tego, który istniał w chwili wytaczania powództwa i był podłożem roszczenia”²⁰³.

5.3.8.5. AKSJOMAT: DWA SPOSOBY USTALANIA TREŚCI ZACHOWAŃ

Kolejnym aksjomatem prawa administracyjnego jest kwestia dwojakiego sposobu ustalania treści zachowań. Także w przypadku prawa stosunku służbowego *sensu largo* normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które regulują status prawny członka formacji służbowej, wymagają w niektórych przypadkach skonkretyzowania i zindywidualizowania. Doskonałą tego ilustracją może być ustawowo określony tryb postępowania kwalifikacyjnego, występujący w większości pragmatyk służbowych (pracowniczych jak i zmilitaryzowanych), który określony jest generalnie i abstrakcyjnie na poziomie ustawy (czym ustawodawca realizuje konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe dostępu obywateli polskich do służby publicznej²⁰⁴), dookreślany jest przepisami aktów wyko-

²⁰⁰ Np. Wyrok SN z dnia 22 listopada 2002 r., III RN 81/02; Lex: Nr 57148; Postanowienie NSA z dnia 18 września 2025 r., III OSK 1335/25; Lex: Nr 3914884.

²⁰¹ P. Szustakiewicz, *Zakres właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa służby cywilnej – ocena potransformacyjnego kierunku zmian* [w:] W. Drobný (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 191.

²⁰² Art. 5 pkt 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. 2023, poz. 259 ze zm.

²⁰³ O.M. Piaskowska, *Komentarz do art. 316* [w:] O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*; Lex/el. 2025.

²⁰⁴ D. Kijowski, *Uprawnienia zawodowe* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 293-294.

nawczych, a skonkretyzowany w treści indywidualnych rozstrzygnięć odpowiednich organów administracji publicznej, które adresowane są do konkretnych uczestników takiego postępowania. Jednocześnie w prawie stosunku służbowego *sensu largo* występują takie normy, które dla skutecznego „dotarcia” do adresata nie wymagają konkretyzacji i indywidualizacji, czego ilustracją może być normatywna procedura nawiązania i wygaśnięcia stosunku służbowego militaryzacji, którego tryb określony jest w art. 608 Ustawy o obronie Ojczyzny²⁰⁵.

5.3.8.6. AKSJOMAT: NIESPORNOSC PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Aksjomat niesporności prawa administracyjnego rozumiany tu jest jako wykluczenie możliwości zaistnienia sporu stron z uwagi na to, że „organ administracji publicznej dysponując władztwem administracyjnym i stosując normy bezwzględnie wiążące w zasadzie zawsze narzuca drugiej stronie stosunku administracyjnoprawnego swoją wolę, a ściślej – opierając się na prawie, ustala dla tej strony konkretne uprawnienia i obowiązki”²⁰⁶. Konstrukcja stosunku służbowego *sensu stricto* wprost wpisuje się w to założenie. Strony tego stosunku prawnego są przecież stronami stosunku administracyjnoprawnego. Organ, stosując prawo bezwzględnie wiążące w zakresie statusu prawnego funkcjonariusza i żołnierza (np. praw, obowiązków), nie ma możliwości zmiany czy odstąpienia od tych przepisów, chociażby nawet miało to mieć charakter konsensusu stron. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku prawa stosunku służbowego *sensu largo*, czyli w przypadku pragmatyk pracowniczych, ale wyłącznie do momentu przeniesienia tego zagadnienia na poziom sądowy. W przypadku pragmatyk służbowych *sensu stricto* właściwość kontrolna sądów administracyjnych nadal zapewnia realizację omawianego aksjomatu „niesporności”, ale już w przypadku pragmatyk służbowych *sensu largo*, z którymi ustawodawca powiązał kognicję sądów pracy²⁰⁷, „sporność” taka ma przeszeń i podstawy normatywne do zaistnienia.

5.3.8.7. AKSJOMAT: POZOSTAŁE CECHY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Kolejne cechy prawa administracyjnego, którym przypisuje się charakter aksjomatów, zawierają się w dwóch założeniach; po pierwsze: prawo to jest prawem obywatelskim określającym status obywatela w państwie; po drugie: prawo to zawiera w sobie władztwo²⁰⁸.

²⁰⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; Dz.U. 2025 poz. 825 t.j.

²⁰⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 70.

²⁰⁷ Np. art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

²⁰⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 70.

Oba te atrybuty można odnaleźć w treści prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Prawne określenie relacji jednostki (tj. funkcjonariusza, żołnierza czy „pracownika” objętego pragmatyką) i państwa, normatywne określenie jej statusu i określenie systemu organów wewnętrznych danej formacji służbowej jest formą prawnej regulacji „struktury i działania administracji publicznej oraz statusu jednostki w państwie”²⁰⁹. Tym samym prawo stosunku służbowego *sensu largo* wykazuje główne atrybuty, które kwalifikują je według piśmiennictwa do kategorii „prawa obywatelskiego”. Jednocześnie pragmatyki służbowe i pracownicze uprawniają organy administracji publicznej do stosowania władztwa wobec osób objętych ich reżimem (np. w zakresie nawiązania, zmiany, zakończenia stosunku służbowego czy stosunku pracy). Możliwość zastosowania tego władztwa nie ma na celu jedynie partykularnego skutku, lecz służy zapewnieniu prawidłowości (tj. nieprzerwanego, skutecznego, prawidłowego) wykonywania zadań publicznych, a zatem ma na celu realizację celów ogólnych i dobra wspólnego.

5.3.8.8. AKSJOMAT: AKSJOLOGIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Odrębny aksjomat prawa administracyjnego stanowi aksjologia, rozumiana tu jako zbiór wartości uniwersalnych, które są lub powinny być przez to prawo przejmowane, wspierane i kultywowane, gdyż, jak zauważa J. Zimmermann „jeżeli bowiem podzielono prawo na gałęzie i każda z tych gałęzi posiada własne, niepowtarzalne cechy charakterystyczne, to i każda z nich posiada niewątpliwie własną aksjologię, co sprowadza się do tego, że albo hołduje innym odrębnym wartościom, albo też hołduje tym samym wartościom ponaddiscyplinarnym, jednak mającym za każdym razem inne znaczenie i ustawionym w innym kontekście i w innych proporcjach”²¹⁰. Tak rozumiana aksjologia prawa administracyjnego powinna zatem być tożsama z tą częścią tego prawa, którą tutaj określa się terminem: „prawo stosunku służbowego *sensu largo*”. Innymi słowy, jeżeli ta część prawa będzie wykazywać aksjologię prawa administracyjnego a nie prawa pracy, wówczas będzie to kolejny argument za jej publicznoprawną tożsamością, lokowaną w obszarze prawa administracyjnego. Aksjologia prawa administracyjnego ujmuje te wartości w trzech kategoriach – po pierwsze wartości uniwersalne, leżące poza tym prawem i przez nie przejęte; po drugie wartości tworzone przez samo prawo administracyjne; po trzecie to wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni²¹¹.

²⁰⁹ Tamże, s. 71; zob. też: S. Pieprzny, *Władztwo służb i formacji mundurowych w przestrzeni administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] Z. Duniewska (red.), R. Lewicka (red.), M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 577.

²¹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 73.

²¹¹ Tamże, s. 75–76.

5.3.8.8.1. WARTOŚCI UNIWERSALNE (PRZEJĘTE PRZEZ PRAWO ADMINISTRACYJNE)

Pierwsza z tych podkategorii pozostanie, co do zasady, poza ramami dalszych rozważań, gdyż są to takie wartości, które mają znaczenie w każdej dziedzinie prawa, a zatem ich funkcja jako kryterium oceny przynależności prawa stosunku służbowego *sensu largo* nie może być wystarczająco ostra. W katalogu tej kategorii wartości znajdują się takie cechy prawa jak: służyć dobru człowieka, moralne, sprawiedliwe, legalne, realizujące zasadę prawdy (tj. ustanowione i stosowane zgodnie z prawdziwym stanem rzeczy). Wspomnianym wyjątkiem od uniwersalności tej podkategorii zasad jest – znajdująca zastosowanie co do zasady w innych gałęziach prawa niż prawo administracyjne – wartość, jaką jest realizacja zasady współżycia społecznego. W prawie administracyjnym wartość ta jest niestosowalna przede wszystkim z uwagi na fundamentalną koncepcję stosunku administracyjnoprawnego, który, o czym już była mowa, kształtowany jest przecież przepisami bezwzględnie obowiązującymi i nie może być modyfikowany przez strony tego stosunku prawnego nawet z uwagi na tak ważną (szczególnie dla prawa cywilnego) zasadę współżycia społecznego²¹². Paradoksalnie zatem występowanie w prawie stosunku służbowego *sensu largo* katalogu wartości uniwersalnych z jednoczesnym niewystępowaniem tej wyjątkowej wartości, jaką jest realizowanie zasady współżycia społecznego, będzie argumentem zaliczenia tej części prawa właśnie do prawa administracyjnego.

5.3.8.8.2. WARTOŚCI TWORZONE PRZEZ PRAWO ADMINISTRACYJNE

Drugą podkategorią aksjologii prawa administracyjnego są wartości tworzone przez samo prawo administracyjne. Mowa tu przede wszystkim o „prawie do dobrej administracji” jako publicznym prawie podmiotowym, które „powinno tak kształtować podstawy i sposoby działania organów administracji publicznej a także ich kompetencje, żeby mogły one działać praworządnie, sprawnie i etycznie, sprawując rolę służebną wobec społeczeństwa”²¹³. Jak zauważa się w nauce, prawo to realizuje się przez normatywne zapewnienie zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równości, zasady realizacji dobra wspólnego, zasady jawności, a także zasady legalności, subsydiarności i proporcjonalności²¹⁴. Dopełnieniem tych wartości w ramach omawianej grupy jest racjonalność, jasność, jawność, szybkość i ekonomiczność. Choć w pierwszym ujęciu cechy te mogłyby odnosić się do sposobu działania administracji publicznej, to jednak w podstawowym aspekcie stanowią dyspozycję dla prawodawcy ustalenia w prawie administracyjnym gwarancji

²¹² Tamże, s. 86.

²¹³ Tamże, s. 87.

²¹⁴ Tamże.

ich realizacji. Nie mam wątpliwości, że warunkiem urzeczywistnienia działania administracji w sposób realizujący te wartości, a jednocześnie formą realizacji przez ustawodawcę odpowiednich gwarancji normatywnych, jest adekwatne (tj. realizujące ten sam katalog wartości) uregulowanie statusu prawnego kadr służby publicznej, tj. osób bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych.

5.3.8.8.3. WARTOŚCI KTÓRE PRAWO ADMINISTRACYJNE SPECJALNIE CHRONI

Wreszcie trzecią grupą wartości prawa administracyjnego są te, które prawo to specjalnie chroni. W ujęciu podmiotowym podstawową tu wartością jest ochrona interesu publicznego, rozumianego jako dobro publiczne lub – szerzej – jako dobro wspólne, natomiast w ujęciu przedmiotowym to te wartości, które regulowane są przez poszczególne ustawy należące do tego prawa (np. ochrona zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwa państwa, czy też porządku publicznego). Immanentną cechą prawa stosunku służbowego *sensu largo*, wprost wynikającą z podstawowego celu działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa jest właśnie działanie na rzecz dobra publicznego z jednocześnie działaniem na rzecz dobra jednostki. W ujęciu zaś przedmiotowym warunkiem faktycznego zapewnienia przez prawodawcę wartości prawa administracyjnego jest wręcz refleksowe przyjęcie statusu prawnego osób wykonujących te zadania w imieniu państwa, tj. przede wszystkim oparte na aksjologii tej gałęzi prawa. Niewątpliwie są to tzw. wartości-cele²¹⁵, do których praktyka prawodawcza powinna dążyć, chociażby w zakresie ujednolicenia normatywnego, publicznoprawnego statusu kadr służby publicznej, w miejsce dziś istniejącej atomizacji tego prawa na przestrzeni dwóch, rozbieżnych z punktu widzenia treści aksjologicznej gałęzi prawa administracyjnego i prawa pracy.

5.3.8.9. AKSJOLOGIA JAKO ŹRÓDŁO ZASAD OGÓLNYCH PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Jednocześnie trzeba odnotować, że aksjologia prawa administracyjnego jest również źródłem zasad ogólnych tego prawa²¹⁶. Z uwagi na praktyczną niemożność przyjęcia części ogólnej prawa administracyjnego, formą porządkującego ujęcia zjawisk prawnych zachodzących w tej gałęzi prawa są zasady ogólne prezentowane w nauce w trzech zbiorach²¹⁷:

²¹⁵ A. Mituś, *Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017, s. 106.

²¹⁶ W. Jakimowicz, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 519.

²¹⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 163–177.

po pierwsze, niektóre zasady wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego (np. zasady: *lex retro non agit*, ochrona praw nabytych, prawo do sądu, subsydiarność, proporcjonalność, zrównoważony rozwój), po drugie, niektóre zasady odnoszące się do organów administracji publicznej (np. zasada dobrej administracji, kompetencyjności, zespolenia administracyjnego, efektywności); po trzecie, zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. zasady wyrażone w art. 6–16 tego Kodeksu, w tym np. zasada praworządności, prawdy obiektywnej, współdziałania organów administracji publicznej czy dwuinstancyjności postępowania). Przywołane zasady ogólne, na tej samej zasadzie co aksjologia prawa administracyjnego, mają charakter „zasad-celów”, do których dążyć powinien racjonalny prawodawca w kształtowaniu publicznoprawnego statusu kadr służby publicznej.

5.3.9. STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

Wśród cech prawa administracyjnego podstawowym elementem stosowanym do rozróżnienia tej gałęzi prawa od innych gałęzi jest koncepcja stosunku administracyjnoprawnego. W doktrynie prawa administracyjnego jest on m.in. definiowany jako stosunek prawny powstający „gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją drugiego podmiotu”²¹⁸. W przypadku, gdy tym „prawem przedmiotowym” jest prawo administracyjne, wówczas ten stosunek prawny ma charakter stosunku administracyjnoprawnego²¹⁹. Stosunek ten łączy ze sobą dwa podmioty, z których jeden jest „organem administracji publicznej” reprezentującym państwo, a drugi administrowanym²²⁰. Połączenie to ma charakter szczególnej więzi, polegającej z zasady na nierównorzędności²²¹, wyrażającej się przede wszystkim tym, że – szeroko rozumiany – organ administracji publicznej²²² jest wyposażony we władztwo administra-

²¹⁸ F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym* [w:] Z. Kmiecik (red.), *F. Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019, s. 197.

²¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 72.

²²⁰ Przede wszystkim w odniesieniu do podmiotów „zewnętrznych”. Inaczej sytuacja może wyglądać w relacjach „wewnętrznych” administracji publicznej. Dlatego w sensie ścisłym stosunki administracyjnoprawne odnoszą się do podmiotów „zewnętrznych”.

²²¹ R. Hauser, *Pojęcie i znaczenie stosunku administracyjnoprawnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 201.

²²² Tamże, s. 202; mogą to być „różnego typu państwowe jednostki organizacyjne, przedsiębiorstwa państwowe, organizacje społeczne”.

cyjne²²³. Przewaga ta oznacza, że organ administracji może „jednostronnie, bez udziału drugiego podmiotu, za to wyłącznie na podstawie przepisów prawa, decydować o treści uprawnień i obowiązków, które będą wynikać ze stosunku administracyjnoprawnego, chyba że wynikają one z mocy samego prawa”²²⁴. Przedmiotem i treścią tego stosunku prawnego są wzajemne uprawnienia i obowiązki, które nie są ekwiwalentne (symetryczne) i porównywalne ze sobą²²⁵. Jego powstanie może nastąpić z mocy prawa lub w wyniku konkretyzacji normy prawnej dokonanej przez organ administracji publicznej zazwyczaj w formie aktu administracyjnego²²⁶.

Stosunek administracyjnoprawny, jako typowe pojęcie-narzędzie, jest ujmowany w doktrynie w zróżnicowane systematyki, w których indywidualne, specyficzne cechy konkretnych stosunków prawnych stanowią podstawę wyodrębnienia swoistych podkategorii²²⁷. Z tych klasyfikacji dla dalszych rozważań o prawie stosunku służbowego *sensu largo* zasadne będzie odniesienie się do tych podkategorii stosunków administracyjnoprawnych, które nazwane zostały w doktrynie „stosunkami zależności służbowej”²²⁸ i „stosunkami w układach zależności organizacyjnej”²²⁹. Mowa tu o stosunkach administracyjnoprawnych powstających z mocy decyzji (lub innego co do formy prawnej rozstrzygnięcia) odpowiedniego organu administracji publicznej, które „powstają jako swoisty skutek stosunku proceduralnego”, będących zwieńczeniem konkretyzacji prawa dokonanej przez uprawnione organy, które mają swoje oparcie w przepisach powszechnie obowiązujących i najczęściej są aktami uprawniającymi²³⁰. Z. Leoński ilustruje tę podkategorię właśnie stosunkami służbowymi opartymi na nominacji, gdzie występuje podporządkowanie wewnętrznym aktom (poleceniom służbowym czy instrukcjom) wydawanym tylko na podstawie norm kompetencyjnych²³¹.

²²³ M. Kamiński, *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 218 i n.; M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 73 i n.

²²⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 74.

²²⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 138.

²²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 382.

²²⁷ Zob. przegląd poglądów doktryny nt. podkategorii stosunku administracyjnoprawnego w: R. Hauser, *Pojęcie i znaczenie stosunku administracyjnoprawnego...*, s. 204–206.

²²⁸ Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 370.

²²⁹ Zob. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 1985, s. 34–36.

²³⁰ R. Hauser, *Pojęcie i znaczenie stosunku administracyjnoprawnego...*, s. 216.

²³¹ Zob. Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 34–36.

5.3.9.1. STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY W STOSUNKACH PRAWNYCH W SŁUŻBIE PAŃSTWOWEJ

Oba te podtypy stosunków administracyjnoprawnych doktryna prawa administracyjnego odnosiła tradycyjnie do „stosunków prawnych w służbie państwowej”²³². F. Longchamps de Bérier terminem tym operował w najszerszym, teoretycznym sensie, tj. obejmującym „służbę cywilną i wojskową, zawodową i niezawodową, zawiązaną przez powołanie, przez nominację i przez umowę”. Było to wynikiem twierdzenia, że „wszystkie powyższe rozróżnienia, praktycznie doniosłe i historycznie uzasadnione, nie mają większego znaczenia, gdy idzie o zasadniczą strukturę stosunku prawnego (mają natomiast znaczenie dla powstania i ustania stosunku)”²³³. Strukturę tego stosunku prawnego stanowiła relacja „między organem państwa (organem przełożonym) a poszczególnym człowiekiem znajdującym się w służbie państwowej (podwładnym); polecenia lub rozkazy organu przełożonego systematycznie ustalają, oczywiście w granicach podstawy prawnej, obowiązki i uprawnienia podwładnego; obowiązki te dotyczą z reguły spełniania osobiście wyznaczonych zadań, uprawnienia zaś z reguły osobistych potrzeb życiowych i korzyści”²³⁴. Jednocześnie teoria ta odnotowywała pewne empiryczne zróżnicowanie niektórych kategorii służby państwowej, czego doskonałą ilustracją podnoszoną przez autora była państwowa służba cywilna, w której stronami stosunku prawnego było państwo i funkcjonariusz.

5.3.9.2. STOSUNEK PAŃSTWOWEJ SŁUŻBY CYWILNEJ JAKO STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

5.3.9.2.1. AKT NOMINACJI JAKO KONKRETYZACJA WZAJEMNYCH PRAW I OBOWIĄZKÓW STRON

Stosunek państwowej służby cywilnej, rozumiany jako stosunek administracyjnoprawny, stał się przedmiotem późniejszych, szerokich, teoretycznoprawnych badań J. Filipka²³⁵. Autor pojęcie to interpretował jako stosunek „związany ściśle z powoływaniem pewnych jednostek ludzkich do działania w imieniu i na rzecz państwa”²³⁶. Powołanie to następowało w wyniku aktu nominacji, który to akt konkretyzował każdorazowo, na podstawie

²³² F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym...*, s. 208.

²³³ Tamże.

²³⁴ Tamże.

²³⁵ J. Filippek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

²³⁶ Tamże, s. 117.

odpowiednich przepisów ustawowych, zakres szczególnych uprawnień i obowiązków jednostki mającej działać w imieniu państwa. Filipek jednak wnikliwiej analizuje istotę powstającej w ten sposób relacji, ujmując tę problematykę na dwóch poziomach. Po pierwsze, przywołany akt nominacji powoduje pierwotną konkretyzację wzajemnych praw i obowiązków stron tego stosunku prawnego; po drugie, powoduje wtórne wciągnięcie jednostki w „dodatkowe więzy zależności administracyjnoprawnej”, czyli w podporządkowanie wewnętrznym instrukcjom i poleceniom, które „nie tylko nie muszą być oparte na szczegółowych ustawowych podstawach prawnych, lecz nie są również wydawane przy zachowaniu przepisów pewnej szczególnej procedury”²³⁷.

5.3.9.2.2. AKT NOMINACJI JAKO ŹRÓDŁO DODATKOWYCH WIĘZI ZALEŻNOŚCI

Drugi poziom wymaga głębszego spojrzenia. W tym zakresie organ przełożony wydaje te akty w oparciu o ogólne normy kompetencyjne (tj. te normy, które określają jego zakres działania). Jak zauważa Filipek, stosownie do aktualnych potrzeb państwowych (publicznych) może je cofać lub zmieniać bez – co wymaga podkreślenia – skrupowania i ograniczeń, jakie napotyka w sferze praw podmiotowych jednostek. Innymi słowy oznacza to możliwość ustawowego ograniczenia tych praw jednostki na rzecz interesu publicznego, co wprost realizuje fundamentalną cechę stosunku administracyjnoprawnego, jaką jest właśnie nierównorzędność stron. W zamian oczywiście państwo zobowiązuje się do szeregu świadczeń szczególnych, jak np. specjalny system wynagrodzeń, gwarancje trwałości służby, przyznanie funkcjonariuszowi szczególnej ochrony prawnej.

5.3.9.3. OGÓLNY STOSUNEK ZALEŻNOŚCI W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ

Można zatem za autorem stwierdzić, że w takim rozumieniu stosunku administracyjnoprawnego w służbie publicznej funkcjonariusz pozostaje przede wszystkim w ogólnym stosunku zależności, który wyraża się jego zobowiązaniem do podporządkowania się wyższym organom w ramach zakreślonych przez odpowiednie pragmatyki służbowe, a szczegółowy zakres jego obowiązków służbowych określa jednostronnie akt nominacji. Poza tymi źródłami normatywnymi ciąży na nim oczywiście także inne, wynikające z odrębnych aktów prawnych i przepisów obowiązki, w tym np. szczególne zasady ponoszenia odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej. Niemniej z ogólniejszego punktu widzenia stosunek zależności służbowej jest włączony do sfery prawa administracyjnego przede wszystkim z tego względu, że „przesłanką aktu nominacji, który go zawiązuje,

²³⁷ Tamże, s. 118.

jest zawsze typowy materialno-prawny stosunek administracyjnoprawny, który się kończy z chwilą wydania aktu nominacji”. Powstający w takim trybie stosunek państwowej służby cywilnej, według Filipka, jest z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego „w gruncie rzeczy pewnym stosunkiem egzekucyjnym, w którym wzajemne uprawnienia i obowiązki stron są ostatecznie skonkretyzowane w podobny sposób, jak we wszystkich innych administracyjnoprawnych stosunkach egzekucyjnych”²³⁸. Przy czym, dokonując takiej właśnie kwalifikacji, ma on na myśli „wszystkie stosunki prawne zachodzące pomiędzy administracją a dotychczasowymi stronami stosunku prawnego w przypadkach, w których pewne prawa lub obowiązki są już autorytatywnie i ostatecznie skonkretyzowane i określone podmioty są uprawnione lub zobowiązane do faktycznej ich realizacji, przy zastosowaniu w razie potrzeby środków państwowego przymusu”²³⁹.

5.3.9.4. PODWÓJNA POZYCJA FUNKCJONARIUSZA W STOSUNKU ADMINISTRACYJNOPRAWNYM

Z powyższego założenia wynika złożona, podwójna pozycja jednostki pozostającej w stosunku o którym mowa, tj. po pierwsze jest to „zależność osobowa”, a po drugie „zależność służbowa”. W zakresie zależności osobowej funkcjonariusza mowa jest o jego statusie prawnym określonym w przepisach dotyczących zakresu obowiązków służbowych, zasad ochrony prawnej, świadczeń bytowo-socjalnych. Są to w nomenklaturze Filipka zwykle znamiona stosunku egzekucyjnego. W drugim zakresie mowa natomiast jest o „zależności służbowej funkcjonariusza, związanej z samym wykonywaniem służby”. W związku z wykonywaniem służby funkcjonariusz przybiera „cechy odrębnego podmiotu” włączonego w różne „więzy organizacyjne aparatu państwowego i podporządkowanego wewnętrznemu prawu regulującemu uprawnienia i obowiązki, które związane są z różnymi ogniwami tego aparatu”²⁴⁰.

Zarówno w aspekcie pierwszym, jak i w drugim relacja funkcjonariusza do państwa wykazuje definicyjne, podstawowe cechy materialnego stosunku administracyjnoprawnego. Oczywiście, o ile aspekt pierwszy determinowany jest jednostronnie i z elementem władztwa przepisami prawa administracyjnego (wtórnie skonkretyzowanymi), o tyle aspekt drugi determinowany jest przez specjalny system „wewnętrznego prawa”, na który – poza odrębnymi od ustaw pragmatycznych przepisami prawa administracyjnego materialnego – składają się przede wszystkim wspomniane już statuty, regulaminy, upoważnienia i zakresy zadań na stanowiskach służbowych. Tutaj, jak trafnie zauważa Filipek, „zamiast

²³⁸ Tamże.

²³⁹ Tamże, s. 127–128.

²⁴⁰ Tamże, s. 118.

skonkretyzowanych w ramach służby praw i obowiązków mamy więc do czynienia raczej ze stałym ich konkretyzowaniem²⁴¹. Konkretyzowanie to oczywiście nie ma charakteru swobodnego, odbywa się w ramach jednolitej całości, gdzie wyższe organy (tj. przełożony) określają uprawnienia i obowiązki służbowe (m.in. w formie poleceń służbowych) każdego funkcjonariusza, stosownie do aktualnych zadań i potrzeb państwa. Formą ujednolicenia tego stosunku zależności służbowej jest kompleksowy nadzór służbowy, którym objęta jest cała działalność tych wszystkich funkcjonariuszy państwowych. Niemniej jednak poszczególne środki prawne podejmowane przez przełożonych służbowych nie są z góry skonkretyzowane prawnie.

Filipek zauważył także, że stopień „zależności służbowej”, tzn. wynikająca z niego zależność, jej treść i zakres „kształtują się różnie w różnych stosunkach służbowych”²⁴². To istotna uwaga, która wymaga tutaj odpowiedniego spojrzenia przez pryzmat dzisiejszego stanu prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Warto przede wszystkim odnotować, że autor swoje rozważania na temat konstytuującej służbę publiczną koncepcji stosunku administracyjnoprawnego, odnosi do państwowej służby cywilnej²⁴³. Raz jeden, na marginesie rozważań wymienia jako skrajne elementy zbioru stosunków administracyjnoprawnych, zależności służbowe pracowników nauki oraz formacje zorganizowane „na wzór wojskowy”, tj. Milicję Obywatelską i straż pożarną²⁴⁴. Niewątpliwie szersze spojrzenie na tę problematykę, tj. odniesienie też do stosunków służbowych *sensu stricto* (tj. zmilitaryzowanych), spotęgowałoby jeszcze wyraźniej te konkluzje, które autor sformułował w odniesieniu do stosunków służbowych *sensu largo* (tj. dziś tzw. pracowniczych stosunków służbowych).

5.3.9.5. OCENA ZGODNOŚCI PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO I STOSUNKU ADMINISTRACYJNOPRAWNEGO

Nakładając zatem aktualny stan prawny na przywołane już twierdzenia Longchamps de Bérrier i Filipka, można sformułować kilka tez zasadniczych. Po pierwsze, niezwykle uniwersalny, wręcz wyprzedzający czasy (tj. stan prawodawstwa), w których został sformułowany, wydaje się pogląd Longchamps de Bérrier, iż pojęciem „służby państwowej” należy operować w najszerszym teoretycznym sensie, tj. obejmującym „służbę cywilną i wojskową, zawodową i niezawodową, zawiązaną przez powołanie, przez nominację i przez umowę”. Po drugie, autor ten też trafnie skonstruował, że wszystkie

²⁴¹ Tamże, s. 118–119.

²⁴² Tamże, s. 119.

²⁴³ Zarówno J. Filipek, jak i F. Longchamps de Bérrier formułowali przywołane poglądy w czasie formalnego obowiązywania ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku.

²⁴⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 119, zob. tam przypis Nr 40.

te rozróżnienia są drugorzędne wobec fundamentalnej struktury stosunku prawnego budującego tę służbę państwową (tj. relacja „między organem państwa-organem przełożonym, a poszczególnym człowiekiem znajdującym się w służbie państwowej- podwładnym”). Twierdzenia te doskonale są odzwierciedlone w zarysowanym stanie prawa stosunku służbowego *sensu largo* okresu potransformacyjnego. Po trzecie, „akt nominacji” jako stosunek administracyjnoprawny w poglądach Filipka, będący narzędziem powodującym pierwotną konkretyzację wzajemnych praw i obowiązków państwa i funkcjonariusza w dzisiejszym zatomizowanym prawodawstwie jest tym elementem od którego współczesny prawodawca odszedł w stopniu rażącym, stosując jednak w to miejsce substytuty zaczerpnięte z katalogu narzędzi prawa pracy. Niedorzeczność tego stanu wynika nie tylko z bezzasadnego odrzucenia ugruntowanych modeli i narzędzi prawa administracyjnego, lecz także z faktu, że substytuty te czasem definiowane są terminologią prawa administracyjnego (np. akt mianowania mający dziś dwoisty charakter w tym „pracowniczy”). Zdarza się też odwrotnie – definiowane są nieraz terminologią prawa pracy, ale z ustawowym przypisaniem cech właściwych stosunkowi administracyjnoprawnemu (np. korpus służby cywilnej), czy jeszcze inaczej, stosuje się definicje publicznoprawne z ustawowym przypisaniem desygnatów właściwych prawu pracy (np. stosowanie terminu „funkcjonariusz” wobec osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę m.in. w służbie ochrony przyrody czy straży ochrony kolei). Po czwarte, aktualny w dzisiejszym prawie pozostaje element nazwany przez Filipka „stosunkiem zależności służbowej”²⁴⁵, czyli zjawisko ciągłego konkretyzowania praw i obowiązków jednostki pozostającej w tej relacji przez organ zwierzchni (przełożonego). Każda dzisiejsza pragmatyka czy służbowa, czy pracownicza nadal przecież „wciąga” tę jednostkę do sfery wewnętrznej administracji publicznej (dokładnie w płaszczyznę mikroadministracyjną²⁴⁶), i we wtórne więzy zależności administracyjnoprawnej czyli w podporządkowanie wewnętrznym instrukcjom i poleceniom.

Powyższy bilans pozwala sformułować ocenę o tożsamościowej zgodności dzisiejszego prawa stosunku służbowego *sensu largo* z większością fundamentalnych dla doktryny i teorii prawa administracyjnego wyznaczników stosunku administracyjnoprawnego. Ocenie tej nie zaprzecza bezzasadna praktyka ustawodawcy stosowania w zakresie tzw. stosunku zależności osobowej instrumentów prawa prywatnego, nomenklatury prawa pracy, czy nawet zbliżania statusu osób pozostających w takich stosunkach prawnych

²⁴⁵ Drugi typ obok „stosunku zależności osobowej”, który wynikał z *formy prawnej* relacji osoby z państwem.

²⁴⁶ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 71 i n.; W. Jakimowicz, *Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji* [w:] P. Dobosz (red.), A. Puczek (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 72–75.

do pracowników kodeksowych. Ta praktyka nie jest w mojej ocenie przesłanką zmian tożsamościowych dotychczasowego, publicznoprawnego paradygmatu leżącego u normatywnych podstaw służby publicznej, lecz jest przejawem groźnej, niemniej jednak w perspektywie całego systemu prawa punktowej, instrumentalizacji prawa. Stosując terminy i pojęcia zaczerpnięte z prawa pracy na nazwanie instytucji mających charakter publicznoprawny nie zmienia się przecież w ten sposób ich istoty i tożsamości. Popęnia się w ten sposób jedynie błąd formalny, którego jedną z odsłon jest *contradictio in adiecto*. Poniekąd zwracał na to uwagę W. Jakimowicz, wskazując trafnie, że „uwarunkowania wykładni w prawie administracyjnym, przede wszystkim systemowe (związane z rozbudowanym, wielopoziomowym hierarchicznie, dynamicznym i tworzoną w znacznym stopniu przez samą administrację publiczną systemem źródeł tego prawa) i celowościowe (związane z podstawową determinantą realizowania prawa administracyjnego, jaką jest dbałość o dobro wspólne), nie pozwalają na utrzymanie w tym prawie kategorięcznego twierdzenia o dopuszczalności wyłącznie językowej wykładni definicji legalnych, zwłaszcza gdy ustawodawca w ramach tych definicji odwołuje się do kategorii teoretycznych, których treść jest przedmiotem niegasnących dyskusji i analiz naukowych”²⁴⁷.

Poza tym błędem logicznym (o charakterze, można powiedzieć, „formalnym”) pozostałe elementy nośne analizowanej relacji jednostki (funkcjonariusza) wobec organu (państwa) pozostają dziś aktualne. Potwierdzenie tego znaleźć można chociażby w twierdzeniu R. Hausera, że „stosunki administracyjne właśnie łączą pewne podmioty z uwagi na to że strona uprawniona, gdy jest nią administracja państwowa, może skorzystać ze swoich uprawnień w stosunku do innego podmiotu i skonkretyzować autorytatywnie jego prawa lub obowiązki w pewnej dziedzinie albo, gdy jest nią obywatel, może wystąpić z żądaniem dokonania takiej konkretyzacji. Rola samej konkretyzacji praw i obowiązków przypada przy tym zawsze samej administracji”²⁴⁸. W takim rozumieniu relacji jednostki wobec państwa (czy inaczej stosunku administracyjnego) mieści się harmonijnie nawet perspektywa prawnopracownicza, czego doskonałym przykładem jest pogląd M. Wieczorka, że „za stosunki służbowe o charakterze instytucjonalnym, czyli stosunki służbowe *sensu largo* uznaje się sprawy należące zasadniczo do stosunku prawnego łączącego pracodawcę i osobę zatrudnioną na stanowisku, która wykonując zadania państwa, na warunkach ustalonych jednostronnie przez państwo, w ramach stosunku prawnego cechującego się daleko idącym podporządkowaniem i dyspozycyjnością zatrudnionego, obowiązkami

²⁴⁷ W. Jakimowicz, *O potrzebie wykładni doktrynalnej w prawie administracyjnym* [w:] L. Staniszeńska (red.), M. Szewczyk (red.), J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 355.

²⁴⁸ R. Hauser, *Pojęcie i znaczenie stosunku administracyjnoprawnego...*, s. 210.

wykraczającymi poza zobowiązaniową sferę stron stosunku pracy, wzmocnioną odpowiedzialnością i wyposażoną w określone przywileje”²⁴⁹.

Przywołana perspektywa prawnopracownicza, stosująca wprost siatkę pojęciową prawa pracy (tj. pracownik, pracodawca, umowa o pracę) nie zmienia istoty opisywanego stosunku prawnego, którym bez wątpienia są dwa elementy konstrukcyjne, tj. nierównorzędnosc stron i władztwo. Te tradycyjne elementy są w doktrynie nadal uznawane za najważniejsze właściwości stosunku administracyjnoprawnego, od których nie ma powodów odstępować. Istota nierównorzędnosci „jako cecha prawa administracyjnego, wbrew różnym doraźnym tendencjom i modom powinna być utrzymana, gdyż na niej zasadza się istota administrowania i istota tej gałęzi prawa”²⁵⁰. Jak zauważa J. Zimmermann, rezygnacja z zasady władztwa państwowego „musiałaby oznaczać kres prawa administracyjnego jako dyscypliny prawniczej i kres odwiecznego podziału na prawo publiczne i prawo prywatne albo przynajmniej oznaczałoby odrzucenie traktowania prawa administracyjnego jako koncepcji broniącej państwa i interesu publicznego. Nadrzędność jest istotą działania państwa, a prawo administracyjne reguluje te właśnie działania, które wynikają z nadrzędności”²⁵¹.

5.3.10. WĘZŁOWE PROBLEMY ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ KONCEPCJI PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Jednak w okresie potransformacyjnej atomizacji prawa stosunku służbowego *sensu largo* kwestią nadrzędną wydaje się problem niekonsekwencji prawodawcy w sytuowaniu stosunków prawnych z obszaru służby publicznej w systemie prawa. Mam tu na myśli po pierwsze – nieuzasadnione stosowanie instytucji prawa prywatnego (prawa pracy) w miejsce pierwotnych instytucji prawa publicznego (prawa administracyjnego); po drugie – nieuzasadnione sytuowanie tych pierwotnych instytucji publicznych w pograniczu prawa administracyjnego.

5.3.10.1. WYPIERANIE ELEMENTÓW ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH PRZEZ INSTYTUCJE PRAWA PRACY

Pierwszy z tych aspektów był już przedmiotem szerszych rozważań w rozdziale monografii, poświęconym problematyce atomizacji prawa stosunku służbowego *sensu*

²⁴⁹ M. Wieczorek, *Zmienna relacja prawa stosunku służbowego sensu stricto i pracowniczych stosunków służbowych na przykładzie wybranych pragmatyk służb mundurowych* [w:] W. Drobny (red.), G. Sibiga (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023, s. 132.

²⁵⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 141.

²⁵¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 75.

largo w systemie prawa²⁵². Niemniej trzeba tutaj odnotować, że istotą tego problemu była praktyka ustawodawcy atomizowania przepisów dotyczących prawa stosunku służbowego w trzech perspektywach, tj. w horyzontalnej, wertykalnej i formalnej, która wynikała ze stosowania błędnej supozycji nazw w języku prawnym. Ilustracją rażących efektów tego zjawiska było wprowadzanie, najpierw do treści aktów prawnych, a następnie do orzecznictwa, figur logicznie sprzecznych takich jak „mianowanie prawnopracownicze”²⁵³. Spowodowało to przede wszystkim bezpodstawną w aspekcie teoretycznoprawnym i niekonsekwentną utratę przez cały segment kadr pełniących *de facto* służbę publiczną statusu „funkcjonariuszy”, w praktyce przeistaczając te kadry w drugą kategorię wykonawców zadań publicznych.

Problem ten uwidacznia się w dwóch płaszczyznach; w prawnopracowniczej konstrukcji statusu prawnego osób objętych tzw. pragmatykami pracowniczymi (np. członków korpusu służby cywilnej, pracowników samorządowych, radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy strażników gminnych i miejskich) oraz w nadawaniu w miejsce statusu prawnopracowniczego statusu opartego na stosunku służbowym *sensu stricto* (np. Ustawa o Straży Marszałkowskiej). W radykalniejszej odśłonie stan taki przejawia się w stosowaniu stosunku zobowiązaniowego tam, gdzie charakter danej formacji i rodzaj zadań wprost wpisuje się w kryteria użycia nie tylko ogólnego stosunku służbowego *sensu stricto*, ale nawet jego wariantu zmilitaryzowanego, który zgodnie z piśmiennictwem cechuje się takimi atrybutami jak poświęcenie, dyspozycyjność i szczególne uprawnienia. Wszystkie te trzy elementy występują przecież w konstrukcjach prawnych formacji takich jak Państwowa Straż Łowiecka, Straż Ochrony Przyrody czy Państwowa Straż Rybacka, do których zadań należy też zwalczanie przestępstw i wykroczeń (w odpowiednim zakresie), uprawnienie do użycia przymusu bezpośredniego i broni, a także wykonywanie zadań w umundurowaniu. Mimo takiego ich faktycznego charakteru ustawodawca określa ich status nie jako publicznoprawny oparty na stosunku administracyjnoprawnym, lecz jako zobowiązaniowy, oparty na stosunku pracy.

5.3.10.2. SYTUOWANIE STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH W POGRANICZU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Odrębna od problematyki niekonsekwencji prawodawcy w sytuowaniu stosunków prawnych z obszaru służby publicznej w międzygałęziowym systemie prawa jest kwestia nieuzasadnionego sytuowania tych – pierwotnie przecież publicznoprawnych – sto-

²⁵² Zob. rozdział Nr 4, *Stadium trzecie: atomizacja prawa stosunku służbowego sensu largo w systemie prawa*, s. 171.

²⁵³ Tamże.

sunków prawnych w pograniczu prawa administracyjnego. Naturalną konsekwencją istnienia podziału systemu prawa na gałęzie jest tworzenie się stref nazwanych w piśmiennictwie „pograniczem”²⁵⁴. Jest ono nieuniknionym skutkiem w praktyce zwykle nieostrego rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa. Jednocześnie, co trzeba tutaj wyraźnie podkreślić, kwestia ta nie jest tym samym zjawiskiem co niekonsekwentna, bezzasadna praktyka, w szczególności w obszarze prawa stosunku służbowego *sensu largo* zastępowania instytucji prawa administracyjnego instytucjami prawa pracy²⁵⁵. Istotą problematyki „pogranicza” nie jest identyfikowanie i odseparowanie tych części, które należą do jednej czy drugiej gałęzi prawa, lecz istotą tą jest istnienie obiektywnego zjawiska wzajemnego oddziaływania instytucji prawnych przynależnych do różnych gałęzi prawa, ich przenikanie się, uzupełnianie i w ogóle współistnienie²⁵⁶. W pograniczu prawa administracyjnego będą zatem te instytucje, normy i sprawy, co do których tożsamości i charakteru istnieją wątpliwości.

5.3.10.2.1. POGRANICZE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W DOKTRYNIE OKRESU MIĘDZYWOJNIA

Naturalnym podglebieniem i punktem wyjścia do sformułowania współczesnych twierdzeń były wyniki badań prekursorów doktryny polskiego prawa administracyjnego, którzy, choć wprost nie odnosili się do samej problematyki „pogranicza” tej gałęzi prawa, to poruszali w swoich pracach zagadnienie podziału „ponadgałęziowego”²⁵⁷ (tj. relacji prawa prywatnego i publicznego), jako pierwotnego, podstawowego źródła kryteriów wtórnego podziału gałęziowego systemu prawa. Z tej grupy badaczy warto przywołać dorobek F. Ochimowskiego, który określając „stanowisko prawa administracyjnego wśród innych nauk prawnych” za punkt wyjścia brał „podział starorzymski na *ius publicum: quod ad statum Reipublicae spectat* (prawo publiczne odnoszące się do stanu Rzeczypospolitej t.j. państwa) oraz *ius privatum v. civile: quod ad singulorum utilitatem pertinet* (prawo prywatne inaczej cywilne do użyteczności osób pojedynczych rozciągające się)”²⁵⁸. Afirmując dorobek prawników rzymskich twierdził, że „we współczesnych stosunkach trzeba się zatrzymać na punkcie wyjścia rzymskim, choć, aby zróżnicować tak obszerną

²⁵⁴ W. Jakimowicz, *O pograniczu bez granic* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 29.

²⁵⁵ Zob. M. Kotulski, *Istota i funkcje pogranicza polskiego prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 46.

²⁵⁶ J. Zimmermann, *Przedmowa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 15.

²⁵⁷ Termin użyty w piśmiennictwie w: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 154.

²⁵⁸ F. Ochimowski, *Prawo administracyjne...*, s. 10.

gałąź wiedzy, jakim jest prawo publiczne, można w dalszym ciągu nie zapominać zasad jurystów i pretorów²⁵⁹. Co warto podkreślić, Ochimowski już w latach 20. ubiegłego wieku opisując i dookreślając „właściwy ściślejszy zakres prawa administracyjnego” zauważył jego praktyczną relację (którą określił terminem: „styczność”) z prawem woj-skowym, prawem zagranicznym, prawem finansowym i prawem organizacji wymiaru sądownego oraz z prawem organizacji wewnętrznej państwa²⁶⁰. To właśnie tutaj problematyka „pogranicza” prawa administracyjnego, istoty relacji międzygałęziowych, przenikania się przepisów przynależnych do innych, klasycznie wyodrębnionych gałęzi prawa, choć jeszcze nienazwana *expressis verbis* tym terminem pojawiła się być może pierwszy raz w polskich badaniach doktrynalnych.

Także w okresie dwudziestolecia międzywojennego pojawia się na kartach prawniczych badań doktrynalnych problematyka nieostrości narzędzi, kryteriów i zasad podziału systemu prawa w ujęciu gałęziowym i ponadgałęziowym. Możliwość przyjęcia czystego podziału w teorii prawa na prawo publiczne i prywatne wprost zakwestionował W.L. Jaworski, który niemniej zauważył, że „jakiś sens jednak musi mieć ten podział [...] z pewnością, w każdorazowym stadium rozwoju prawa ma znaczenie praktyczne objawiające się w urządzeniach praktycznych”²⁶¹. Jaworski zasygnalizował, że brak jest na etapie tworzenia prawa nie tylko praktycznych instrumentów gwarantujących dyscyplinę prawodawcy w utrzymaniu ram gałęziowych i ponadgałęziowych, ale też podniósł wątpliwości co do sensu utrzymania tego podziału. Ostatecznie jednak sformułował jasny powód operowania w teorii prawa poziomym (gałęziowym) i dychotomicznym podziałem systemu prawa, a mianowicie praktyczną konieczność budowy aparatu wykonawczego i ustroju administracyjnego przepisami prawa publicznego. Poszukując miejsca prawa administracyjnego w systemie prawa, podkreślał jego silną relację z prawem politycznym²⁶².

Zagadnieniu pozycji prawa administracyjnego w gałęziowym systemie prawa poświęcił dużo uwagi J.S. Langrod, przede wszystkim w monografii pt. „Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej”²⁶³, w której sformułował niezwykle pogłębione i oryginalne rozważania o relacji prawa administracyjnego z prawem cywilnym, konstytucyjnym, „prawem narodów”, prawem skarbowym i prawem pracy. Choć diagnozy te powstały w latach 40. ubiegłego wieku, to ich trafność i aktualność jest niezmienna. Trudno bowiem odmówić racji ocenie, że kryteria „repartycji sfer” prawa administracyjnego „będą z natury rzeczy płynne, skoro zależą jak wiemy – w zasadzie od pozytywnego ustawodawstwa, a nie

²⁵⁹ Tamże.

²⁶⁰ Tamże, s. 15–16.

²⁶¹ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 196.

²⁶² Tamże, s. 10.

²⁶³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 55 i n.

podobna znaleźć dla nich współcześnie, jakieś ogólnej teoretycznie zadowalającej formuły jako punktu wyjścia. Jeżeli w tym względzie brak w ustawodawstwach pozytywnych generalnej reguły w ogóle, czy też jej wyraźnej wypowiedzi w szczególności, powstaje teren sporny, płaszczyzna tarcia, regulowana przez judykaturę, często na tle osiągnięć twórczości naukowej. Rola tworzonych przez nie w tym zakresie uogólnień byłaby tym większa, że ustawodawca nie liczy się przeważnie – w swej reglamentacji – z zasadami repartycji, chociażby je nawet sam wprost lub pośrednio ustanowił a natomiast przesuwając granicę obu sfer, w dowolny sposób, dla poszczególnych zjawisk²⁶⁴. Niewątpliwie Langrod tym fragmentem swojej pracy wprost i precyzyjnie dotyka problematyki już nie tylko granic gałęzi prawa („repartycji”), ale odkrywa zagadnienie „powstawania terenu spornego”. Nie nazywając go jeszcze pograniczem, już go jako problem badawczy definiuje.

Langrod, analizując relację prawa administracyjnego i cywilnego, określił jej trzy płaszczyzny, w których umieścił „strefę graniczną, krzyżowania się obu reżimów, obejmującą punkty styku ich ingerencji”²⁶⁵. Zdiagnozował odwrotny do dzisiejszego kierunek zawłaszczania instytucji prawa cywilnego przez prawo administracyjne, podnosząc, że „stopniowo realizuje się w praktyce teoretyczna tendencja obalania – na korzyść prawa administracyjnego – resztek równorzędności obu płaszczyzn prawa w sferze administrowania”²⁶⁶. W ujęciu historycznym refleksja ta jest cenna, gdyż udowadnia dynamiczną, ale i zmienną naturę zjawiska ścierania się w pograniczu prawa instytucji pierwotnie przynależnych do odpowiednich gałęzi prawa²⁶⁷.

W tym samym okresie S. Kasznica wskazał na elementarne problemy dot. rozgraniczenia prawa administracyjnego od prawa „politycznego” (konstytucyjnego), międzynarodowego, karnego i kościelnego. W jego ocenie systematyka podziału systemu prawa na prawo polityczne i administracyjne była efektem akademickich dywagacji i miała jedynie charakter uznanej przez doktrynę tradycji²⁶⁸. Wpisując się w poglądy Jaworskiego i Langroda, uznał, że „w rzeczy samej jednak nie istnieje pewne kryterium według którego można by przeprowadzić wyraźną linię działową pomiędzy tymi dwoma dziedzinami

²⁶⁴ Tamże, s. 269.

²⁶⁵ Tj. obok strefy wyłącznego zastosowania prawa administracyjnego i strefy wyłącznego zastosowania prawa cywilnego; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 59.

²⁶⁶ Tamże, s. 67.

²⁶⁷ Zob. np. A. Doliwa (red.), S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne* [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III, Warszawa 2012, s. 11; M. Krawczyk, *Zjawisko ekspansji i zjawisko ustępowania prawa administracyjnego – ofensywność czy defensywność?* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 330.

²⁶⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 20.

prawa publicznego²⁶⁹. To Kasznica wskazał jako jeden z pierwszych na istnienie zjawiska dynamicznych zmian w obszarze samego prawa administracyjnego, które skutkowało wyodrębnianiem się w jego obszarze całych grup przepisów charakteryzujących się pewną, czytelną zbieżnością tożsamościową, spójnością i merytorycznym wyodrębnieniem. Jako ilustrację tej tezy wskazał prawo skarbowe, które jego zdaniem jest „usamodzielnionym działem prawa administracyjnego”. Poszukując powodów tego zjawiska, wskazał przede wszystkim na ogromny rozrost tych przepisów, a także specyficzny charakter i właściwość przedmiotu ich regulacji²⁷⁰. Jednocześnie, pomimo takiego wyodrębnienia podgrupy przepisów w ramach gałęzi prawa administracyjnego, nie ulegało w jego ocenie wątpliwości, że przepisy te choć o specyficznych atrybutach, bezwzględnie należą do jednej gałęzi prawa, a tym samym zastosowanie w stosunku do nich mają pojęcia i zasady wykształcone i obowiązujące w ogólnym prawie administracyjnym²⁷¹.

5.3.10.2.2. POGRANICZE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W DOKTRYNIE OKRESU POWOJENNEGO

Również M. Jaroszyński w powojennym, kompleksowym, czterotomowym podręczniku „Prawo administracyjne” zauważył, że poszczególne „dziedziny prawa wiążą się ściśle ze sobą, częściowo zazębiają, a nawet w pewnych granicach pokrywają²⁷². Dostrzegając to zjawisko, próbował jednocześnie sformułować powód przenikania się poszczególnych „dziedzin prawa”, zauważając, że analogiczny związek istnieje między zjawiskami społecznymi uregulowanymi przez to prawo. Stąd wtórne przenikanie się prawa jest nieuniknione. Jednocześnie zwracał uwagę, że „każda »dziedzina prawa« charakteryzuje się swoją, dominującą specyfiką, która leży u podstaw merytorycznego podziału systemu prawa na właśnie te »dziedziny«, a wtórnie na dyscypliny naukowe²⁷³. Poszukując tożsamościowej i merytorycznej zbieżności prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa, Jaroszyński wykazał na najbliższy tego typu związek z prawem państwowym i finansowym, a najdalszy w relacji z prawem cywilnym.

Wreszcie jako kluczową w tym obszarze badawczym trzeba przywołać pracę F. Longchamps de Bérier pt. „Problemy pogranicza prawa administracyjnego²⁷⁴”, która stanowi niezwykle zaawansowany i kompleksowy rozdział znamienitych, doktrynalnych badań

²⁶⁹ Tamże.

²⁷⁰ Tamże.

²⁷¹ Tamże.

²⁷² M. Jaroszyński, *Przedmiot, charakter i podział prawa administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 28–29.

²⁷³ Tamże.

²⁷⁴ F. Longchamps de Bérier, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego...*, s. 321.

prawniczych wprost skierowanych na zagadnienie „pogranicza”, problem zawłaszczania oraz przenikania się wzajemnego gałęzi prawa w perspektywie administracyjnoprawnej. Kompleksowa treść tych badań, wieloaspektowy rozmach i intelektualna głębia prowadzonego wywodu, opatrzonego wnioskami logicznie uzasadnionymi, pozwala przyjąć tę pracę jako główne podwaliny tez formułowanych dalej wobec kwestii usytuowania w tym pograniczu prawa administracyjnego przepisów prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Przede wszystkim autor ten wykazał, że wyodrębnienie „działu” prawa „polega na tym, że pewne elementy porządku prawnego są interpretowane i stosowane wedle pewnych wspólnych zasad i pojęć”²⁷⁵. Następnie sformułował kluczową dla niniejszych badań propozycję teoretyczną, aby „uznać, że elementy działów podstawowych, wbudowane w działy kompleksowe zachowują swoją przynależność do działów podstawowych, gdy idzie o typ strukturalny (jakościowy), o zasady interpretacji, o forum (np. administracyjne albo sądowe) itd.”²⁷⁶. Powyższe konkluzje wprost potwierdzają prawidłowość przyjętego w poprzednich rozdziałach założenia, zgodnie z którym desygnaty prawa publicznego odzwierciedlają się w prawie administracyjnym, a także w prawie stosunku służbowego *sensu largo*.

Mówiąc o „działach podstawowych”, Longchamps de Brier miał na myśli klasyczne gałęzie prawa, takie jak prawo administracyjne, cywilne czy karne. Natomiast definiując zaproponowane przez siebie pojęcie „działu kompleksowego”, przedstawił trafne uzasadnienie, które ze względu na wagę dla dalszych rozważań warto przywołać w całości. Podnosił on zatem, że „dość dawno już zauważono, że na przekór pedantycznie ukladnym podziałom, tym zwłaszcza, które się opierały na absolutnie pojmowanej dychotomii: prawo publiczne i prawo prywatne – życie prowadzi do tego, że dokoła niektórych ważnych dziedzin gospodarki lub kultury grupują się zdania prawne, należące do różnych działów podstawowych: do prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, czy innych – dotyczące wszakże jednej »materii«, tj. jednej takiej dziedziny życiowej; i że nie tylko grupują się, ale i łączą w pewne swoiste zespoły, nabierają pewnych swoistych znamion technicznych, instytucjonalnych itd. Odbywa się więc jakby ferment w systemie prawa: pomiędzy działami podstawowymi przerastają elementy dobrane wedle innej zasady i w ten sposób, empiryczną drogą, zarysowują się z nich inne całości. Jest pewien sposób patrzenia na to, który wydaje się najbardziej trafny: są to zespoły innego rzędu, nie tego, co działy podstawowe. Nazwijmy je umownie działami kompleksowymi”²⁷⁷.

Teoria Longchamps de Brier zakłada, że „wobec wszystkich tych działów kompleksowych propozycja odgraniczenia jest prosta: elementy prawa administracyjnego,

²⁷⁵ Tamże, s. 322.

²⁷⁶ Tamże, s. 341.

²⁷⁷ Tamże, s. 339–340.

wbudowane w te zespoły, nie tracą swojej przynależności do prawa administracyjnego pod względem strukturalnym”²⁷⁸. Opisując skutki tej konstatacji, autor wskazał na ich dwa rodzaje: praktyczne i doktrynalne. W praktyce przejawiają się one w procesie wykładni prawa i jego stosowania, jak też w kompetencyjnym, procesowym podziale właściwości pomiędzy organami administracji publicznej a sądami. Ich skutkiem jest konsekwentne zachowanie w warstwie praktycznej przynależności analizowanych instytucji prawnych do pierwotnego działu podstawowego, co przynosi logiczny efekt w postaci możliwości „posługiwania się pojęciami i drogami rozumowania wypracowanymi w prawie administracyjnym, z ewentualnymi adaptacjami”²⁷⁹. Efekt drugi (doktrynalny) oznacza, przyjęte też w niniejszej monografii, podejście badawcze ukierunkowane na pogłębione badanie budowy systemu prawa, a następnie formułowanie refleksji teoretycznej²⁸⁰. Refleksja ta oparta będzie na ocenie zgodności modeli wyjściowych (tj. desygnatów prawa publicznego i administracyjnego) z desygnatami prawa stosunku służbowego *sensu largo*.

W tym kontekście trzeba odnotować, że Longchamps de Brier zauważył, że przeniesienie elementów prawa administracyjnego do działów kompleksowych nie powoduje modyfikacji charakteru klasycznych instytucji prawa administracyjnego, takich jak stosunek administracyjnoprawny, akt administracyjny, uznanie administracyjne, czy publiczne prawo podmiotowe. Zachowują one swoją pierwotną tożsamość i funkcję. Jednocześnie zdaniem autora, taka konstatacja nie umniejsza w żadnym stopniu odrębności działów kompleksowych jako przedmiotu badań monograficznych. Przywołane twierdzenie ma doniosłe znaczenie dla tej części pracy, w której mowa będzie o odrębności działu kompleksowego – prawo służby publicznej.

Kontynuacja i rozwinięcie owych myśli stanowią wyodrębnioną część pierwszego, powojennego Systemu Prawa Administracyjnego, gdzie J. Borkowski, wywodząc swe rozważania z wyników badań Longchamps de Brier i Langroda sformułował definicję „pogranicza prawa administracyjnego” stwierdzając, że oznacza ono sytuację w której „pomiędzy co najmniej dwoma gałęziami prawa zachodzi stosunek krzyżowania się ich zakresów. W wyniku tego powstają takie części zakresów pojęcia, które są właściwe tylko jednej gałęzi prawa oraz takie jego części, które jednocześnie należą do zakresu dwóch lub więcej gałęzi prawa”²⁸¹. Antycypując tego skutki, Borkowski podjął próbę scharakteryzowania norm prawnych, które się znalazły w obszarze pogranicza. Owe normy dotyczą zatem „takich stosunków społecznych, które wykazują kilka równorzędnych cech szcze-

²⁷⁸ Tamże, s. 341.

²⁷⁹ Tamże.

²⁸⁰ Tamże.

²⁸¹ J. Borkowski, *Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa* [w:] J. Starościak (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 77.

gólnych. Od strony treści prawnych cechuje te normy pewne niezdecydowanie konstrukcji. Zawierają one cechy norm danej gałęzi prawa, ale na tyle osłabione, że nie przytłumiają cech innych, przypisywanych normom sąsiedniej gałęzi. Dlatego normy pogranicza będą materiałem prawnym o szczególnych cechach, innych niż normy z niekwestionowanej części zakresu danej gałęzi. Ta dwoistość cech powoduje, że mogą być szczególnie dogodnym instrumentem regulacji prawnej niektórych stosunków społecznych²⁸². Zdaniem Borkowskiego powody powstawania pogranicza prawa administracyjnego mają charakter praktyczny. Według niego „prawodawca kwalifikuje przepisy prawne do różnych aktów prawnych według kryteriów celowości, często bardzo okazjonalnych (dobrym przykładem mogą być ukryte nowelizacje), i z miejsca przepisu w systemie źródeł prawa w znaczeniu technicznym nie można wnioskować o przynależności do gałęzi prawa inaczej, jak z dużym przybliżeniem i z wieloma zastrzeżeniami”²⁸³. Doskonałą tego ilustracją mogą być wyłożone w poprzednich rozdziałach pracy powody zmian dokonywanych w treści prawa stosunku służbowego *sensu largo*, które w prawodawstwie potransformacyjnym są jaskrawym przykładem instrumentalizacji i inflacji tej gałęzi prawa.

5.3.10.2.3. POGRANICZE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W DOKTRYNIE OKRESU POTRANSFORMACYJNEGO

Słusznie zatem „pogranicze” prawa administracyjnego obecne jest w potransformacyjnym nurcie badań doktrynalnych. Właściwie wszystkie ośrodki akademickie w programach nauczania prawa administracyjnego zawierają treści odnoszące się do tej kwestii²⁸⁴. J. Zimmermann pisze zatem, że: „prawo administracyjne – gałąź z natury rzeczy bardzo wszechstronna i rozbudowana – graniczy z innymi dziedzinami prawa i ma z nimi pola wspólne. Rodzi to problemy, które można nazwać dylematami pogranicza”; Z. Cieślak także odnotowuje, że „cechą charakterystyczną wyróżniającą prawo administracyjne spośród innych gałęzi prawa pozostaje fakt »stykania się« prawa administracyjnego właściwie ze wszystkimi pozostałymi gałęziami prawa”²⁸⁵. J. Boć sygnalizuje niezwykle ważną problematykę wyodrębnienia granic prawa administracyjnego²⁸⁶, a Z. Duniewska szerokie rozważania w tym zakresie, prowadzone w aktualnym Systemie Prawa Administra-

²⁸² Tamże.

²⁸³ Tamże, s. 58.

²⁸⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 106–107; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego...*, s. 55; J. Boć, *Prawo administracyjne jako prawo publiczne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 39; E. Bojanowski, K. Żukowski, *Pisma wybrane. Wacław Dawidowicz*, Warszawa–Gdańsk 2022, s. 8.

²⁸⁵ Z. Cieślak, *Ogólna charakterystyka prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 53.

²⁸⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 39.

cyjnego, konkluduje słowami, że „sfera publiczna nie jest nigdy w pełni publiczna, tak jak sfera prywatna nie jest tylko w pełni prywatna. Prawo publiczne wspólnie z prawem prywatnym kreuje instytucje uregulowane łącznie zązębiającymi się przepisami obu segmentów prawa”²⁸⁷. W podręczniku akademickim J. Łętowski pisze, że „próby odgraniczania sfery prawa administracyjnego od sfer rządzonych przez inne gałęzie prawa także muszą być traktowane jako przybliżone, podejmowane raczej w oparciu o konkretny stan prawa obowiązującego w danym czasie i nie przesądzające o niczym na przyszłość. Nie zmienia to w niczym faktu, iż od lat to jedno z najciekawszych zadań teorii poszczególnych gałęzi prawa; tylko przecież w procesie porównania z regułami innych gałęzi można lepiej uzmysłowić sobie identyczność i zasadnicze elementy własnej”²⁸⁸.

Przywołana opinia Łętowskiego dopełnia, sformułowaną jeszcze przed transformacją ustrojową, jego konstatację, że „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego. Jako kategoria absolutna przestało ono – teoretycznie rzecz biorąc – być pojęciem przydatnym [...] prawdopodobnie trzeba będzie niebawem odrzucić przekonanie, że coś (pewien stosunek) zawsze musi być prywatno- bądź publicznoprawne, nie może zaś być publiczno- i prywatnoprawne łącznie”²⁸⁹. Trudno zgodzić się z tak radykalną oceną. Wydaje się jednak, że jest inaczej, gdyż „optymalny stan integralności zewnętrznej prawa administracyjnego wymaga z jednej strony zapewnienia niezbędnej symbiozy elementów tego prawa z elementami innych gałęzi prawa, a z drugiej strony – zabezpieczenia prawa administracyjnego przed całkowitym zamazaniem się jego granic i w konsekwencji utratą tożsamości poszczególnych jego punktów granicznych”²⁹⁰.

5.3.10.2.4. PRAWO STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W POGRANICZU PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Na tle przywołanych głosów doktryny możliwe staje się sformułowanie kilku uwag odnośnie do prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Po pierwsze, trudno tutaj przyjąć bezkrytycznie za J. Łętowskim, że powodem powstania „pogranicza prawa” czy raczej jego źródłem jest „konkretny stan prawny”, w domyśle powstały zapewne decyzją prawodawcy. W przypadku prawa stosunku służbowego *sensu largo* już na pierwszym poziomie obserwacji taka refleksja jest pozorna z tego względu, że jak pokazały rozważania w po-

²⁸⁷ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 159.

²⁸⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 18.

²⁸⁹ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe...*, s. 129.

²⁹⁰ P. Wszolek, *Istota i „rodzaje” integralności polskiego prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 35.

przednich rozdziałach prawodawstwo powojenne konsekwentnie realizowało mniej lub bardziej świadomie wektor zmian od prawa publicznego do prawa prywatnego. Tak jest nadal w wyniku tego, co filozofia prawa nazywa postmodernizmem prawniczym, a co przekłada się w teorii prawa m.in. na podważanie koncepcji racjonalnego prawodawcy. Tu nie było świadomego czynnika, tj. nie było intencji nadania instytucjom „strefy granicznej” dwoistego charakteru (administracyjnoprawnego i prawnopracowniczego), lecz była jedynie bezrefleksyjna praktyka reaktywnego zastępowania instytucji administracyjnoprawnych rozwiązaniami właściwymi prawu pracy. Natomiast na drugim poziomie, „natura” kluczowych dla prawa stosunku służbowego *sensu largo* instytucji (np. koncepcja aktu mianowania, stosunku administracyjnoprawnego, służby publicznej i funkcjonariusza publicznego) ma jednak swoje determinanty nie tylko w prawie pozytywnym, lecz także w źródłach ponadnormatywnych. Innymi słowy ich kształt i desygnty są wtórne do miejsca jakie przepisy konstytuujące te instytucje zajmują w dychotomicznym podziale systemu prawa (jeżeli przynależą do prawa publicznego to wykazują cechy prawa publicznego). Obok źródeł *stricte* teoretycznoprawnych, inne ponadnormatywne źródła zbadane w monografii mają charakter filozoficznoprawny, historyczny, prakseologiczny i aksjologiczny. Sprowadzenie problematyki „pogranicza” jedynie do aspektu brzmienia w danym momencie historycznym danych przepisów ustawowych byłoby niepełne i bezzasadnie pomijałoby te aspekty ponadnormatywne.

Po drugie, przyjmując jako bezsprzeczne twierdzenia Longchamps de Bériera w zakresie istoty pogranicza i stosując je wprost do prawa stosunku służbowego *sensu largo*, należy odnotować istniejące w tym zakresie jaskrawe błędy współczesnego prawodawcy. Przywołany autor zauważył przecież, że elementy działu podstawowego (prawa administracyjnego), wbudowane w dział kompleksowy (tutaj będzie to prawo stosunku służbowego *sensu largo*), nie tracą swojej przynależności do prawa administracyjnego pod względem strukturalnym. Powoduje to jego zdaniem konsekwencje w aspekcie praktycznym (np. procesowym i ustrojowym) i doktrynalnym (teoretycznej zgodności desygnatów publicznoprawnych prawa stosunku służbowego *sensu largo* z desygnatami prawa administracyjnego). Longchamps de Bériera, co trzeba powtórzyć, zauważył trafnie też, że fakt przenikania elementów prawa administracyjnego do działów kompleksowych nie powoduje modyfikacji charakteru klasycznych instytucji prawa administracyjnego, gdyż zachowują one swoją pierwotną tożsamość i funkcję. Poddanie ocenie, przy użyciu tych założeń, dzisiejszego prawa stosunku służbowego *sensu largo* przynosi jednoznacznie przeciwne wyniki i odmienne wnioski. Cała część działu kompleksowego, którą tworzą tzw. pragmatyki pracownicze, utraciła *de facto* pierwotny charakter publicznoprawny, nawet tam, gdzie stosuje się terminologię jednoznacznie wywodzącą się z prawa administracyjnego (np. koncepcja dwoistej natury mianowania, która opisuje równoległe

istnienie w prawie pozytywnym mianowania jako aktu administracyjnego i mianowania jako narzędzia prawa pracy).

Po trzecie, można wreszcie podjąć próbę zarysowania miejsca prawa stosunku służbowego *sensu largo* na mapie gałęzi prawa. Niewątpliwie prawo to znajduje się w sferze oddziaływania prawa administracyjnego i prawa pracy. To styk tych dwóch gałęzi prawa stanowi dziś strefę graniczną, choć kwestia ta ma charakter zmienny, dynamiczny i na przestrzeni stadiów przekształceń tego prawa (mowa tu o trzech interwałach: zintegrowaniu w prawie administracyjnym – dekompozycji poprzez ukonstytuowanie podkategorii pracowniczych stosunków służbowych – atomizacji tego prawa), relacje wzajemne tych gałęzi prawa ulegały przesunięciom²⁹¹. Linia demarkacyjna tych dwóch kategorii przepisów w prawidłowym modelu została zachowana w prawie stosunku służbowego *sensu stricto* (służby zmilitaryzowane), gdzie sfera sytuacji administracyjnoprawnej funkcjonariusza czy żołnierza regulowana jest prawem administracyjnym z użyciem klasycznie rozumianych instytucji tego prawa (np. mianowanie jako akt administracyjny, stosunek służbowy jako stosunek administracyjnoprawny²⁹², czy też zachowane gwarancje procesowe instancyjnego dochodzenia prawa strony tego stosunku wraz z dopuszczalną kontrolą sądownoadministracyjną w wybranych uzasadnionych sprawach). Sfera uprawnień bytowo-socjalnych oraz zabezpieczenia emerytalno-rentowego jest natomiast oddana regulacji prawa pracy.

W tym wypadku zatem dwa działy podstawowe, tj. prawo administracyjne i prawo pracy, tworzą dział kompleksowy, który nazwać można prawem stosunku służbowego *sensu largo*. Trzeba przy tym podkreślić, że mowa tu jest nie o zastępowaniu instytucji przynależnych wpierw do jednej gałęzi przez instytucje drugiej, lecz o komplementarnej koegzystencji tych dwóch porządków prawnych, które łącznie określają status prawny funkcjonariusza czy żołnierza. Jest to więc dobra ilustracja „pogranicza prawa administracyjnego” w ujęciu J. Zimmermanna, który stwierdzał, że jego istotą jest istnienie obiektywnego, wzajemnego oddziaływania instytucji prawnych przynależnych do różnych gałęzi prawa, ich przenikanie się, uzupełnianie i w ogóle współlistnienie. Pogląd ten wpisuje się także w stanowisko T. Zielińskiego, według którego do przyjęcia byłoby założenie takiego działu kompleksowego, w ramach którego „stosunki z mianowania (traktowane jako

²⁹¹ Warto chociażby przywołać niezwykle silne w prawodawstwie powojennym i nadal obecne poglądy w doktrynie o potrzebie „konwencjonalizacji”, tj. objęcia przepisami Kodeksu pracy wszystkich stosunków służbowych, w tym także zmilitaryzowanych; zob. W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy* [w:] M. Matey-Tyrowicz (red.), L. Nawacki (red.), B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-ego wieku*, Warszawa 2002, s. 310–311.

²⁹² M. Kotulski, *Układ administracji publicznej w obsadzaniu Krajowej Administracji Skarbowej* [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 217 (wraz z przywołanym tam ugruntowanym orzecznictwem).

administracyjnoprawne) byłyby stosunkami regulowanymi przez tę część prawa pracy, która wchodziłaby w zakres prawa administracyjnego²⁹³.

Wyraźnie odmiennie jednak kształtuje się rozważana kwestia w obszarze drugiej obok pragmatyk służb zmilitaryzowanych części prawa stosunku służbowego, która obejmuje pracownicze stosunki służbowe. Choć łącznie te dwie części prawa stosunku służbowego tworzą jeden dział kompleksowy pod nazwą „prawo stosunku służbowego *sensu largo*”, to jednak ich usytuowanie w poziomym podziale prawa jest daleko zróżnicowane. Pracownicze stosunki służbowe nie są przykładem współistnienia przepisów różnych gałęzi prawa, lecz zawłaszczenia przepisów prawa administracyjnego przez prawo pracy²⁹⁴. Ich usytuowanie w związku z tym, w ujęciu ściśle normatywnym (tj. w świetle obowiązujących ustaw), przesunięte zostało ze strefy granicznej do przytłaczającej właściwości prawa pracy. Ma to swoje odzwierciedlenie w ujęciu praktycznym (np. osobliwe nadanie w tych pragmatykach charakteru zobowiązaniowego aktowi mianowania, oparcie zatrudnienia osób podlegających tym pragmatykom na stosunku pracy, oddanie wszystkich spraw dotyczących stosunku pracy kognicji sądów pracy²⁹⁵, eliminacja elementów instancyjnej kontroli decyzji wewnętrznych dotyczących tych osób) i w dominującym stopniu w ujęciu doktrynalnym (teoretyczna kwalifikacja tych pragmatyk do prawa pracy została uznana wręcz gremialnie także przez doktrynę prawa administracyjnego²⁹⁶). W tym obszarze jedynie przyjęcie perspektywy ponadnormatywnej pozwala jeszcze dziś dostrzec tę część prawa stosunku służbowego *sensu largo* w pograniczu dwóch działów podstawowych – prawa administracyjnego i pracy.

²⁹³ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 115–116.

²⁹⁴ Inaczej: J. Behr, *Wybrane uwagi z pogranicza prawa administracyjnego i prawa pracy* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 365: „Na pograniczu prawa administracyjnego i prawa pracy można więc zaobserwować ściśle relacje między normami, które dopełniając się, tworzą zespół norm możliwych do wyodrębnienia pod względem przedmiotowym”.

²⁹⁵ Jak zauważają J. Borkowski i A. Krawczyk: „Konstytucyjne założenia ustroju i działania władzy publicznej spowodowały, że wiele spraw, które były uznawane za administracyjne, przeszło do właściwości sądów powszechnych, lub też wprowadza się rozwiązania zakładające, że od decyzji administracyjnej wydanej tylko w jednej instancji administracyjnej służy odwołanie do sądu powszechnego albo też z chwilą jej wydania otwiera się drogę sądową dochodzenia roszczeń”; zob. J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekt podmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 166.

²⁹⁶ T. Kuczyński, *Pracownicze stosunki służbowe* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 23.

5.4. INTEGRALNOŚĆ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Tytułowym kluczowym zagadnieniem badawczym monografii jest problem integralności szeroko rozumianego prawa stosunku służbowego w polskim prawie administracyjnym. Temat ten można tu uchwycić w dwóch płaszczyznach – po pierwsze, czy w świetle przeprowadzonych rozważań o desygnatach tej gałęzi prawa (w tym o jej głównych aksjomatach) i jej pograniczu prawo stosunku służbowego *sensu largo* przynależy dziś w odpowiednim stopniu do prawa administracyjnego; po drugie – czy w świetle dokonanego we wcześniejszych rozdziałach pracy przeglądu historycznych zmian tej części prawa, które warunkowane były także przesłankami ponadnormatywnymi, kwestia integralności jest wartością, którą system prawa (wtórnie doktryna i prawodawca) powinien respektować. Innymi słowy: czy prawo stosunku służbowego *sensu largo* powinno być regulowane prawem publicznym (prawem administracyjnym) oraz czy powinno ono być monolitycznie zintegrowane w tej gałęzi prawa?

5.4.1. INTEGRALNOŚĆ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W DOKTRYNIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Prawo stosunku służbowego okresu międzywojennego, czyli w historycznym punkcie wyjścia do normatywnego ukształtowania tej części prawa, miało charakter publiczno-prawny, monolitycznie zintegrowany, a doktryna prawa publicznego (administracyjnego) prezentowała spójny pogląd, że „stosunek służbowy” jest stosunkiem władczym, cechującym się nierównorzędnością stron tego stosunku²⁹⁷. Aksjologicznym uzasadnieniem tego stanu była „nierówna wartość interesów obu podmiotów stosunku służbowego”²⁹⁸. Jak wprost wskazywał S. Kasznica, państwo reprezentuje interes publiczny, który „góruje nad interesami prywatnymi, reprezentowanymi przez jednostki. Ma przewagę nad nimi do granicy zakreślonej przez ustawy, poza którą pewne interesy prywatne są uznane za uprawnione, a tym samym uzyskują ochronę prawną”²⁹⁹. Zwracano wówczas także szczególną uwagę na praktyczny cel zastosowania publicznoprawnej formy służby publicznej w tym wyjątkowo trudnym dla organizacji państwa okresie pozaborowym. Tylko publicznoprawna konstrukcja, ze swoimi założeniami i zasadami stanowiącymi dziś doktrynalne aksjomaty prawa administracyjnego, a dotyczącymi przede wszystkim nadrzędnej roli interesu publicznego, była faktycznym gwarantem stworzenia „spraw-

²⁹⁷ J. Stelina, *Źródła koncepcji publicznoprawnego stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 60.

²⁹⁸ W. Jaskiewicz, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 46.

²⁹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 118–119.

nego aparatu wykonawczego, który zapewniłby nie tylko funkcjonowanie nowego państwa, ale także jego przetrwanie w okresie trwających działań wojennych”³⁰⁰. W owej sytuacji bezprecedensowego kryzysu państwowości, spowodowanego koniecznością skonsolidowania aparatu państwa, czyli w rzeczywistym, historycznym momencie próby zastosowany model okazał się skuteczny.

5.4.1.1. PIERWOTNE ZINTEGROWANIE SEGMENTÓW SŁUŻBY PUBLICZNEJ

Przejawu idei integralności międzywojennego prawa stosunku służbowego doszukać się można w klasycznej „Encyklopedii podręcznej prawa publicznego”, gdzie wskazano, że „stosownie do różnych gałęzi administracji, istnieją różne rodzaje służby prawnopublicznej: służba na polu administracji ogólnej lub szczególnej, np. szkolnej, skarbowej, wojskowej, sądowej i t. d. Odróżniać też można służbę na różnych stopniach administracji, np. służbę ministerjalną, wojewódzką, starościńską, gminną. Służbę cywilną można przeciwstawić wojskowej i t. d.”³⁰¹. Ta doktrynalna myśl znalazła odzwierciedlenie w pierwotnych przepisach Ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., której zakres podmiotowy był bardzo szeroki i obejmował wszystkie osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej³⁰², a także, co trzeba podkreślić, do czasu wydania przepisów szczegółowych miała zastosowanie do funkcjonariuszy Policji Państwowej, Straży Celnej i Służby Więziennej. W stosunku służbowym na podstawie odrębnych przepisów pozostawali funkcjonariusze w siłach zbrojnych i żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze państwowi pełniący służbę w szkolnictwie państwowym, przedsiębiorstwach państwowych obejmujących m.in. pocztę i kolej, w wymiarze sprawiedliwości. Ustawodawca międzywojenny nie zdążył objąć tym reżimem jedynie pracowników samorządowych³⁰³, choć jak zauważa H. Szewczyk model ten preferowano również w rządowym projekcie

³⁰⁰ Jak zauważa J. Boć, służba publiczna, z uwagi na usytuowanie w sferze publicznej państwa i społeczeństwa, musi być regulowana przez prawo publiczne, „a prawa administracyjnego żadne inne prawo nie jest w stanie tu zastąpić, bo żadne inne prawo nie jest w stanie chronić wartości publicznych w kształtowaniu stosunków między państwem i obywatelami”; J. Boć, *Kadry* [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 266.

³⁰¹ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1927, s. 1066(497).

³⁰² Poza nieliczną grupą pracowników kontraktowych.

³⁰³ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej* [w:] M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008, s. 141–142; zob. też: S. Podwiński, *Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1934, Nr 7, s. 205 i n.; W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym*, Poznań 1961, s. 102.

ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorjalnym³⁰⁴, rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonariuszów w samorządzie terytorjalnym³⁰⁵ oraz poselskim projekcie ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorjalnym³⁰⁶. Stąd jak trafnie się zauważa w odniesieniu do prawodawstwa międzywojennego „cechą wspólną ogółu funkcjonariuszy państwowych było [...] poddanie ich reżimowi prawa publicznego, a nie prywatnego prawa pracy”³⁰⁷.

5.4.1.2. ZINTEGROWANIE I DEZINTEGRACJA ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO

Idea „jednolitości stosunku służbowego”, a w ujęciu normatywnym tzw. koncepcja „integralności prawa stosunku służbowego” jest szczególnie istotna w rozważaniach o naturze tej części prawa. Potwierdzeniem pierwotnego wdrożenia takiego zintegrowanego modelu stosunku służbowego są, obok postanowień Ustawy z 11 lipca 1919 r. normującej stosunki służbowe funkcjonariuszów państwowych podczas pełnienia służby wojskowej³⁰⁸ (na mocy której funkcjonariusz powołany do czynnej służby wojskowej, na czas pełnienia tej służby, był zwolniony ze służby cywilnej, pozostając jednak nadal na etacie osobowym danej władzy cywilnej, do której miał obowiązek natychmiastowego powrotu po zakończeniu tej służby wojskowej), postanowienia Ustawy z 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych³⁰⁹. W jej świetle szczególnym zaopatrzeniem emerytalnym objęci zostali, obok przeniesionych w stan spoczynku żołnierzy zawodowych, także funkcjonariusze państwowi, w których ustawowy, szeroki krąg zostali wpisani: „urzędnicy i niżsi funkcjonariusze państwowi, funkcjonariusze poczt, telegrafów i telefonów, oficerowie i szeregowi Straży Granicznej, oficerowie i szeregowi Policji Państwowej, nauczyciele wszystkich szkół państwowych i publicznych, pozostający na etacie Państwa, tudzież sędziowie z wyjątkiem handlowych, prokuratorzy i asesory sądowi”³¹⁰. Co więcej, zgodnie z art. 2

³⁰⁴ Druk Sejmowy Nr 49, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

³⁰⁵ Druk Sejmowy Nr 50, kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36.

³⁰⁶ Druk Sejmowy Nr 98, kadencja V, sesja zwyczajna 1938/39.

³⁰⁷ J. Stelina, *Stosunek służbowy w ustawie o państwowej służbie cywilnej* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 65.

³⁰⁸ Art. 2 i 4 Ustawy z dnia 11 lipca 1919 r. normującej stosunki służbowe funkcjonariuszów państwowych podczas pełnienia służby wojskowej; Dz.U. 1919 Nr 59, poz. 357.

³⁰⁹ Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych wraz z rozporządzeniem o prawie wyboru zaopatrzenia emerytalnego z dnia 9 czerwca 1934 r.; Dz.U. R.P. Nr 51, poz. 474, Kraków 1934, s. 3.

³¹⁰ Art. 2 Ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz.U. 1924 Nr 6, poz. 46.

tej ustawy, jej postanowieniami (do czasu wejścia w życie odrębnych przepisów) objęci byli również „ministrowie, którzy przed objęciem tego stanowiska pełnili służbę jako funkcjonariusze państwowi, względnie zawodowi wojskowi”.

Prawo do uposażenia emerytalnego nabywał zatem funkcjonariusz państwowy lub zawodowy wojskowy, który po nieprzerwanej, co najmniej 15-letniej państwowej służbie cywilnej lub wojskowej; a alternatywnie: łącznie po „co najmniej 15 lat trwającym okresie państwowej służby cywilnej i wojskowej”³¹¹, przechodził w stan spoczynku. Stworzony przez ustawodawcę system zaopatrzenia emerytalnego, oparty na zasadzie finansowania ze środków budżetu Skarbu Państwa składek emerytalnych (które odprowadzane były do Państwowego Zakładu Emerytalnego), przy jednoczesnym obciążeniu finansowym i organizacyjnym organów właściwych do mianowania takiej osoby uprawnionej³¹², wyprzedzał historyczne reformy pozaborowego stanu prawnego w obszarze zabezpieczenia społecznego, niewątpliwie traktując w sposób preferencyjny i elitarny tę grupę beneficjentów³¹³.

Przyznane mocą tych przepisów tożsame uprawnienia osobom objętym reżimem prawa stosunku służbowego wymagają szczególnej uwagi. Po pierwsze, jest to jedna z przesłanek do stwierdzenia, że ustawodawca międzywojenny traktował jako pewną całość „branżową” osoby realizujące zadania w reżimie „cywilnych” i „zmilitaryzowanych” stosunków służbowych. Stan ten uległ trwałej, wydaje się bezpowrotnej, zmianie w wyniku reformy emerytalnej rozpoczętej dekretem z 1954 r.³¹⁴, w wyniku której uprawnień tych pozbawiono funkcjonariuszy cywilnych³¹⁵. Po drugie, jest to przesłanka do stwierdzenia, że rekompensata w postaci specjalnych świadczeń emerytalno-rentowych nie była pierwotnie powiązana – tak jak ma to dziś miejsce³¹⁶ – ze specjalnymi zadaniami publicznymi wykonywanymi z narażaniem zdrowia lub życia, lecz tylko z publicznoprawnym statusem tych osób. Po trzecie wreszcie, odstępienie od jednolitego modelu służby publicznej (tj. jednolitego prawa stosunku służbowego), podyktowane było w latach 50. ubiegłego wieku, przecież nie względami merytorycznymi, prakseologicznymi czy rachunkiem aksjo-

³¹¹ Art. 9 Ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych.

³¹² K. Chylak, *Systemy organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich przed powstaniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2014, t. XV, Nr 9, cz. 2, s. 14.

³¹³ Tamże, s. 12–14.

³¹⁴ Dekret z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz.U. 1958 Nr 23, poz. 97.

³¹⁵ W. Muszalski, *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy państwowych w Polsce (1918–1954)*, Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1988, Nr 6, s. 17–26; W. Koczur, *Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element zabezpieczenia społecznego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2017, Nr 312, s. 52.

³¹⁶ Zob. np. Wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU z 1997 r. Nr 3–4, poz. 36; Lex: Nr 30762.

logicznym, lecz – przywołanymi już wcześniej w kontekście rezygnacji przez ustawodawcę powojennego np. z publicznoprawnego statusu urzędników – względami dominującej wówczas doktryny filozoficznej i ideologii politycznej³¹⁷, pogłębionej dodatkowo ideologią wykładni prawa administracyjnego³¹⁸.

5.4.2. „SŁUŻBA PUBLICZNA” JAKO NORMATYWNY AGREGAT PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Zakres prawa stosunku służbowego, jak zostało już wyżej przywołane, jako termin występujący w doktrynie prawa administracyjnego obejmuje stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych i pracownicze stosunki służbowe³¹⁹, a także – w związku z przyjętą systematyką trychotomiczną – funkcyjne stosunki ustrojowoprawne³²⁰. Wskazane dwa pierwsze typy tych stosunków prawnych niewątpliwie miały w historii prawodawstwa polskiego okres monocentrycznej integralności w prawie administracyjnym (okres międzywojenny). Nasuwa się jednak pytanie, wynikające także z udowodnionego już w monografii zmiennego umiejscowienia prawa stosunku służbowego, czy w międzygałęziowym i dychotomicznym podziale systemu prawa jest możliwe doszukanie się momentu, w którym wszystkie trzy elementy miały jednorodny charakter i stanowiły jeden trzon. Czy w historii prawodawstwa polskiego był moment pełnej i kompletnej integralności przepisów stanowiących prawo stosunku służbowego? Odpowiedź na to pytanie może mieć duże znaczenie w rozważaniach o istocie tego prawa (w tym o właściwym umiejscowieniu w systemie prawa), w badaniu jego wewnętrznej spójności (tj. integralności i dezintegracji), a także w poszukiwaniach jego wspólnych elementów tożsamościowych³²¹.

³¹⁷ F. Engels, K. Marks, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, s. 441.

³¹⁸ Tj. w rozumieniu zbioru wartości lub dyrektyw, które interpretator powinien uwzględnić; zob. M. Zirk-Sadowski, *Ideologie wykładni prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 182 i n.; zob. też: P. Ruczkowski, *Wykładnia prawa administracyjnego a bezpieczeństwo prawne jednostki i podmiotu administrującego* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Karcz-Kaczmarek (red.), P. Wilczyński (red.), *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Warszawa 2022, s. 43 i n.

³¹⁹ Zob. T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 3.

³²⁰ Nadrzędnym, wspólnym desygнатem tych trzech kategorii powinno być „myślenie administracyjne”, tj. wartość, którą „należy wydobywać i chronić, bo tylko wówczas głęboko aksjologicznie zdeterminowane prawoadministracyjne może być w pełni urzeczywistniane”; zob. W. Jakimowicz, *Omyśleniu administracyjnym* [w:] J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 146.

³²¹ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – zmienność w niezmienności* [w:] W. Jakimowicz (red.), M. Krawczak (red.), I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 237 i n.

Sięgając do uznanego, przedwojennego opracowania S. Kasznicy³²², przywołać można pomocną w tych poszukiwaniach szeroką wykładnię nie tyle pojęcia „prawo stosunku służbowego”, ile wspomnianego już normatywnego zwrotu „służba publiczna”. Relacja tych dwóch terminów – niewątpliwie będących pojęciami fundamentalnymi³²³ – jest ścisła do tego stopnia, że zakładam w dalszych badaniach tożsamy ich zakres znaczeniowy opisujący ten sam fragment systemu prawa i ten sam fragment rzeczywistości³²⁴. *Notabene* z tego właśnie wynika tak bardzo szerokie spektrum aktów prawnych poddanych analizie w ramach badań trychotomicznej struktury pojęcia „prawo stosunku służbowego”. Nawiązanie do terminu „służba publiczna” czy nawet oparcie na nim w pewnym stopniu dalszych rozważań uzasadnione jest także tym, że termin ten stanowi pomnikowe pojęcie prawne, historycznie ukształtowane z biegiem wieków, które wolne jest od przypadkowych, niekonsekwentnych, a czasem instrumentalnych efektów pracy prawodawcy, co pozwala nadać mu status pojęcia-narzędzia³²⁵ teorii prawa administracyjnego.

Choć ten przywołany termin nie ma definicji legalnej w źródłach prawa³²⁶, to jednak zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie pojęcie to zostało gruntownie zbadane. Już choćby we wspomnianych rozważaniach S. Kasznicy znaleźć można pogląd, że „służba publiczna” oznacza „działanie czyjekolwiek w imieniu i na rzecz związku publicznoprawnego, spełnianie należących do niego zadań w charakterze jego organu”³²⁷. Przy użyciu kryterium sposobu „pozyskiwania przez Państwo ludzi”, autor ten wyodrębnił służbę publiczno-prawną dobrowolną zawodową i niezawodową (honorową) oraz służbę publiczno-prawną przymusową. Obok tych typów służby, w ramach zadań służby państwowej, wskazał dodatkowo na istnienie służby prywatno-prawnej (kontraktowej).

Ta ostatnia kategoria służby, tj. prywatno-prawna, wydaje się kontrowersyjna, dokładnie z tych samych powodów, które odnoszą się do krytyki dzisiejszych rozwiązań prawno-pracowniczych w służbie publicznej. Wydaje się swoistym oksymoronem zestawienie pojęć „służba” i „praca”, niemniej jednak i w okresie prawodawstwa międzywojennego sytuacja taka miała miejsce. Stąd zatem w późniejszych poglądach doktryny pojawiały się definicje służby publicznej mocno ją osadzające w prawie pracy. Przykładem tego jest definicja J. Bocia, który wskazał, że termin ten „oznacza sytuację osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach. Obejmuje wszystkich, wyłanianych w wyniku

³²² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 87–95.

³²³ Zob. W. Jakimowicz, *Przedmowa* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 14.

³²⁴ Zob. dalsze przypisy nr 325–337 i podane tam źródła piśmiennicze z doktryny prawa administracyjnego nt. definicji służby publicznej.

³²⁵ J. Boć, *Kadry* [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji...*, s. 266.

³²⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 345.

³²⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 87.

wyborów, powołania, nominacji i umowy o pracę pracowników, realizujących ustawowe zadania poszczególnych władz nazywanych w prawie urzędnikami, funkcjonariuszami, pracownikami administracji państwowej i samorządowej, pracownikami urzędów państwowych niebędących urzędnikami służby cywilnej, urzędnikami służby cywilnej [...]”³²⁸.

Wydaje się jednak, że użyte przez autora sformułowanie „osoby pracujące” można interpretować w duchu klasycznej już definicji Z. Cybichowskiego, który jednoznacznie stwierdzał, że „pracą urzędnika jest jego służba, przez którą rozumiemy zakres jego obowiązków, względnie kompetencji”³²⁹. Pewnym potwierdzeniem zaproponowanej interpretacji jest wynik wnikliwej, merytorycznej analizy konstrukcji definicji J. Bocia w perspektywie całego systemu prawa. Dwie kwestie mają tutaj znaczenie rozstrzygające, tj. literalne wskazanie, że termin ten dotyczy osób „realizujących ustawowe zadania poszczególnych władz” oraz użycie w ich wyliczeniu dwóch pojęć, tj. stosowanego w prawie karnym terminu „funkcjonariusz”³³⁰ i – mającego w prawie urzędniczym definicję legalną – pojęcia „urzędnik służby cywilnej”³³¹. Oba te elementy, tj. pełnienie funkcji publicznych i normatywnie zastrzeżony publicznoprawny status wymienionych osób, pozwalają w mojej ocenie interpretować ten kontrowersyjny, przywołany pogląd zgodnie z doktryną prawa administracyjnego, a nie prawa pracy.

Jednocześnie definicja J. Bocia ma funkcję enumeratywnego zarysowania zakresu podmiotowego służby publicznej i opisowego wskazania jej przedmiotu, tj. „oznacza sytuację osób pracujących we wszystkich wyróżnionych konstytucyjnie władzach”. Wpisuje się to w precyzyjniejszą myśl J.S. Langroda, który „służbą publiczną” nazywa „typ aktywności ludzkiej”³³², który cechuje się pożytecznością społeczną, nieprzerwalnością, obowiązkowością i prawidłowością³³³. G. Szpor dodaje jeszcze, że aktywność tę „wyróżnia cel: urzeczywistnianie dobra publicznego”³³⁴. Tezy te ujmując w pełni konkluzja P. Wszółka, że definicja „»służba publiczna« jak mało który termin ma [...] desygnaty

³²⁸ J. Boć (red.), *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 330–331; tak samo: E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 345. Pewne jednak wątpliwości w treści przywołanej definicji budzi użyte przez autora słowo „zatrudnionych”. Właśnie charakter więzi jednostki z państwem, organem czy instytucją stanowi główne kryterium przynależności przepisów regulujących tę więź do odpowiedniej gałęzi prawa. Zob. więcej: podrozdział Nr 5.3.9, *Stosunek administracyjnoprawny*, s. 377.

³²⁹ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego...*, s. 1064.

³³⁰ Art. 115 §13 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny; Dz.U. 2025 poz. 383 t.j.; zob. też: podrozdział Nr 4.4, *Uwagi końcowe*, s. 322.

³³¹ Art. 3 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz.U. 2024 poz. 409 t.j.

³³² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 215–218.

³³³ Tamże.

³³⁴ G. Szpor, *Status prawny pracowników administracji publicznej* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 226.

zarówno aksjologiczne (misja, realizowanie wartości), podmiotowe, jak i przedmiotowe (działalność)³³⁵. Niewątpliwie, analizowany związek frazeologiczny tworzący to pojęcie, w takiej perspektywie przyjmuje funkcję pojemnej, ogólnej nazwy, tytułu, emblematu i szyldu definiowanej instytucji prawnej, czy szerzej „określonej rzeczywistości społecznej, politycznej a nawet psychicznej”³³⁶, zwanej w innych działach nauki zjawiskiem społecznym.

Natomiast alternatywny termin, tj. „prawo stosunku służbowego”, w moim rozumieniu, obejmuje zakres znaczeniowy tożsamy z przybliżonym pojęciem: „służba publiczna”, ale czyni to jednak w innym wymiarze. Przede wszystkim ten pierwszy zwrot jest w istocie oczywistym źródłem prawa ze wszystkimi z tego wynikającymi teoretyczno-filozoficznymi skutkami. Dodatkowo jednak, na poziomie rozważań definicyjnych, jest to także praktyczny kod, rodzaj technicznego języka czy forma zrozumiałego, fachowego zapisu tych kwestii, które stanowiły „służbę publiczną” według przywołanych definicji doktryny. Jej zakres podmiotowy i przedmiotowy (m.in. „typ aktywności ludzkiej”) musiał zostać prawidłowo wprowadzony do języka prawnego i systemu prawa, tj. przy użyciu metody właściwej prawodawstwu, którą określa technika legislacyjna.

Utożsamienie tych dwóch pojęć, choć może wzbudzać pewne wątpliwości, wpisuje się jednak w utartą myśl prawniczą. Pozornie, w ujęciu *ad verbum* wydawać mogłoby się, że „prawo stosunku służbowego” obejmuje owszem „służbę publiczną”, ale jednak tylko w tej części, w której relacja łącząca jednostkę z państwem ma postać prawnie zdefiniowanego stosunku służbowego *sensu stricto*, rozumianego przede wszystkim jako stosunek administracyjnoprawny³³⁷. Przychylam się jednak w tym miejscu do poglądu F. Longchamps de Bériera (na którym opieram formułowany wywód), by służbę publiczną rozumieć „w ogólnym, teoretycznym sensie: cywilną i wojskową, zawodową i nie zawodową, zawiązaną przez powołanie, przez nominację i przez umowę – bo wszystkie powyższe rozróżnienia, praktycznie doniosłe i historycznie uzasadnione, nie mają większego znaczenia, gdy idzie o zasadniczą strukturę stosunku prawnego”³³⁸. Kluczowa jest tu kwestia (będąca wręcz warunkiem prawdziwości tego twierdzenia), aby elementy tego „stosunku prawnego” i jego struktura (bez względu na użyte przez ustawodawcę pojęcia, tj. powołanie, nominacja czy umowa o pracę) miały faktyczny i praktyczny charakter stosunku służbowego (tj. stosunku, którego rdzeń stanowi właściwa relacja państwa wobec jednostki będącej w służbie publicznej bez względu na formalną nazwę, którą ustawodawca posłużył się określając tę relację). Niezwykle trafnie kwestię tę skonkludował J. Stelina, twierdząc, że „bez względu na odmiennność statusu

³³⁵ P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego...*, s. 264.

³³⁶ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 171.

³³⁷ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 118.

³³⁸ F. Longchamps de Bériera, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym...*, s. 208.

funkcjonariuszy wszystkich wymienionych służb podstawowy trzon konstrukcji prawnej stosunku służbowego jest identyczny, gdyż wynika z jednolitej koncepcji normatywnej i jednolitych założeń aksjologicznych, jakie cechowały stosunki zatrudnienia w państwowej służbie cywilnej i wojskowej ukształtowane w dwudziestoleciu międzywojennym³³⁹.

5.4.3. GENEZA JEDNOLITEGO TRZONU PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO WOJSKOWEGO I CYWILNEGO

Stan dzisiejszego prawodawstwa w obszarze prawa stosunku służbowego pozwala sformułować ocenę, że jest on szerokim konglomeratem licznych aktów prawnych kształtowanych równolegle, bez spójnej, szerszej wizji i niekonsekwentnie. W oparciu o dzisiejszy stan tego prawodawstwa (tj. sięgając do brzmienia obowiązujących pragmatyk czy do uzasadnień z projektów tych aktów prawnych opracowanych na etapie legislacyjnym przez uprawnionych wnioskodawców) nie jest możliwe odnalezienie nawiązań do kwestii umiejscowienia tych przepisów w systemie prawa, tj. w jego poziomym podziale na gałęzie, a tym bardziej brak jest rozstrzygnięcia prawodawcy o przynależności przepisów pragmatycznych do części prawa w podziale dychotomicznym³⁴⁰. Z tego braku wynika ponowna konieczność sięgnięcia do pierwotnych, historycznych źródeł tych modeli prawnych.

Historia prawa, ustroju i państwa praźródło kształtowania się instytucji władzy wykonawczej, a z tym ściśle związaną kwestię statusu bezpośrednich wykonawców zadań tej władzy, umiejscawia na linii czasu już w momencie kształtowania się pierwszych struktur społeczno-politycznych³⁴¹. Co bardzo istotne z punktu widzenia niniejszych badań, pierwotne zadania w obszarze tej władzy mające charakter militarno-porządkowy wraz ze wzrostem dojrzałości tego państwa i rozwojem jego aparatu wykonawczego przyjmowały charakter zadań związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi i administrowaniem. Ilustrację tego procesu przedstawił M. Kallas na przykładzie najpierw wyższych urzędników tzw. komesów, do których zadań należało zarządzanie wojskiem oraz zastępowanie władcy w zarządzaniu dworem i sprawowaniu sądów³⁴², a następnie starostów, którzy w Polsce średniowiecznej „sprawowali pełnię władzy administracyjnej i wojskowej”³⁴³.

³³⁹ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 112–113.

³⁴⁰ Pomijając oczywiście te powody, które nazwać można byłoby *reaktywnymi*, tj. będącymi prostą odpowiedzią na żądania adresatów tych norm czy też formą realizacji postulatów programowych danych sił politycznych.

³⁴¹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987, s. 20–21.

³⁴² M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 22.

³⁴³ Tamże, s. 23.

5.4.4. EROZJA JEDNOLITEGO TRZONU PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO WOJSKOWEGO I CYWILNEGO

Przywołana geneza zaistnienia w historii ustroju i prawa polskiego wspólnego, jednolitego trzonu zadań wojskowych i cywilnych ma wymiar uniwersalny w historii powszechnej prawa. Również uniwersalny jest dalszy kierunek ewolucji tej instytucji państwa, tj. rozdzielenie na przestrzeni wieków – w zróżnicowanym stopniu – służby publicznej na dwie, rozbieżne kategorie według kryterium realizowanych zadań, tj. typu wojskowego i cywilnego. Kluczowym momentem w tym procesie było powstanie scentralizowanej monarchii absolutnej i państwa policyjnego, z czym wiązała się konieczność budowy nowoczesnego aparatu zarządu państwem i dynamiczny rozwój cywilnej części dotychczasowej służby publicznej³⁴⁴. W tym momencie wyodrębnił się ten stan urzędniczy, w którym „urzędnicy absolutnego króla tworzyli scentralizowany, zhierarchizowany aparat”³⁴⁵, czyli bez wątpienia wzorowany na sprawdzonych strukturach militarnych aparatu państwa. Na docelowe wykształcenie się służby publicznej w dzisiejszym rozumieniu wpływ zaś miały dwa nadrzędne czynniki; po pierwsze „upowszechnienie [...] publicznoprawnej koncepcji państwa, która polegała m.in. na uznaniu odrębnej osobowości prawnej państwa i podporządkowaniu władcy prawu, na straży którego stać miały różnorodne ciała reprezentujące poszczególne grupy społeczne”; po drugie „uznanie podmiotowości narodu i ograniczenie roli władcy, co było związane z powstaniem koncepcji »państwa prawa«”³⁴⁶.

5.4.5. TEORIA JEDNOLITEGO STOSUNKU SŁUŻBOWEGO O. MAYERA W PRAWIE MIĘDZYWOJENNYM

W Polsce porozbiorowej³⁴⁷, z uwagi na historycznie uwarunkowane pozbawienie polskiego prawa urzędniczego typowego dla europejskiej kultury prawnej okresu dynamicznego rozwoju dziewiętnastowiecznego³⁴⁸, Sejm Ustawodawczy RP oparł się na rozwiązaniach

³⁴⁴ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 22.

³⁴⁵ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002, s. 14; gdzie autorka dodaje: „oparcie zarządu absolutystycznego państwa na zasadach centralizmu i biurokracji oraz hierarchii urzędniczej różniło monarchię absolutną XVII–XVIII stulecia od dawnych, znanych z historii form władzy jednostek, w szczególności od monarchii teokratycznej, despotcji jak również tyranii”.

³⁴⁶ J. Stelina, *Uwagi wprowadzające* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 55.

³⁴⁷ M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017, s. 387 i n.

³⁴⁸ J. Korczak, *Pracownicy administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 261.

niemieckiej służby publicznej, tj. opowiedział się za publicznoprawnym jej modelem³⁴⁹ zgodnie z teorią jednolitego stosunku służbowego O. Mayera³⁵⁰. Stąd Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³⁵¹ określała charakterystyczne dla tego typu modelu zasady, wśród których, jak wymienia W. Jaśkiewicz, znalazły się m.in.: przewaga państwa w regulowaniu sytuacji prawnej urzędników, stałość służbowa, publiczny obowiązek służby, czy też publiczny charakter władzy służbowej, ale również uprzywilejowanie w sferze uprawnień do uposażenia, emerytury i innych świadczeń państwa na rzecz funkcjonariuszy (uprawnienia miały charakter publicznoprawny)³⁵². Tym samym stosunek prawny łączący stronę z państwem miał charakter stosunku służbowego (zwanego też w piśmiennictwie stosunkiem państwowej służby cywilnej), którego fundamentalną funkcją było „powoływanie pewnych jednostek ludzkich do działania w imieniu i na rzecz państwa”³⁵³.

I faktycznie, założenia oraz konstrukcja pragmatyki państwowej służby cywilnej z 1922 r. ściśle wpisywały się w teorię O. Mayera. Sięgając do „Deutsches Verwaltungsrecht”, przywołać można szeroko uzasadnione twierdzenie o konieczności odrzucenia pierwotnych rozwiązań właściwych prawu prywatnemu w obszarze służby państwowej i w relacji z tą służbą na rzecz ogniskujących się wokół koncepcji aktu administracyjnego rozwiązań publicznoprawnych³⁵⁴. Jak dalej zauważa autor, jednostka bowiem może zostać zaangażowana do zrobienia wszystkiego, czego wymaga interes państwa, ale wyłącznie za jej zgodą – która „oznacza jedynie uznanie już istniejącego obowiązku służebności”³⁵⁵. Dobitnie zatem trzeba podkreślić, że teoria O. Mayera formułowała koncepcję jednolitego stosunku służbowego, nawiązanego na podstawie aktu administracyjnego, za zgodą strony tego aktu. Poprzez tę „jednolitość” należy rozumieć faktyczną prawną tożsamość służby cywilnej jak i wojskowej, ale także – nawiązanej oczywiście w odrębnym trybie – służby przymusowej i honorowej. W późniejszym piśmiennictwie polskim te wymienione typy stosunku służbowego zostały nazwane za E. Ochendowskim „szczególnymi stosunkami władczymi”³⁵⁶.

Polski prawodawca międzywojenny przyjął więc przepisy, które służbę publiczną umiejscawiały we właściwości prawa publicznego (administracyjnego), a nadto objął za-

³⁴⁹ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969, s. 40.

³⁵⁰ Zob. na temat inspiracji prawem niemieckim prawodawcy międzywojennego: W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych...*, s. 79 i n.

³⁵¹ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz.U. 1922 Nr 21, poz. 164.

³⁵² W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji...*, s. 41.

³⁵³ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 117.

³⁵⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Lipsk 1895, s. 24.

³⁵⁵ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, Lipsk 1895, s. 220.

³⁵⁶ E. Ochendowski, *Koncepcja szczególnych stosunków władczych i jej rola* [w:] L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, Wrocław 1971, s. 29–30.

kresem owej regulacji zarówno służbę cywilną jak i wojskową³⁵⁷. Tym samym, co nie budzi wątpliwości, recypował do krajowego porządku prawnego część kluczowych założeń teorii O. Mayera zapewniając pełną integralność ówczesnego prawa stosunku służbowego. Jakże były tego powody? Czy decyzja o przyjęciu takiego modelu była podyktowana świadomym wyborem prawodawcy, poprzedzonym ważeniem i analizą argumentów za publiczno-prawną lub za zobowiązaniową koncepcją prawa stosunku służbowego? Świadomej zatem motywacji ustawodawcy „bezpośredniego” nawiązania do rozwiązań niemieckiej myśli prawniczej autorstwa O. Mayera, czyli intencyjnego powtórzenia w prawie krajowym, można pomyślnie doszukiwać się w tekstach J.S. Langroda³⁵⁸, T. Bigo³⁵⁹, J. Kopczyńskiego³⁶⁰, Z. Cybichowskiego³⁶¹, W. Hekajło³⁶², ale jednak kwestię tę jasno, wprost i dobitnie wyłożył przede wszystkim M.Z. Jaroszyński w „Materjałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów”³⁶³, tj. w dokumentach przygotowanych na potrzeby reformy administracji publicznej. Przywołany dokument stanowi autentyczne źródło przesłanek, z których czerpał ówczesny prawodawca, a zatem jego wartość jest bezdyskusyjna.

Jaroszyński najpierw wprost zadaje pytania „czy wszystkie funkcje niezbędne do wykonywania zadań państwa i innych związków, mogą być spełniane także przez pracowników kontraktowych, czy tylko niektóre? I gdzie jest granica?”³⁶⁴. Następnie udziela odpowiedzi, „że daremną byłoby rzeczą szukać rozróżnienia między urzędnikiem publicznym a innym funkcjonariuszem, świadczącym usługi na rzecz państwa i innych związków publicznych, w teorii prawa, w samej pojęciowej istocie służby publicznej. Urzędnikiem publicznym jest ten i tylko ten, kogo prawo pozytywne za takiego uważa”³⁶⁵. Przesłanki, którymi ustawodawca powinien się kierować przy tworzeniu tego prawa pozytywnego, to zdaniem autora „słuszność” i „celowość” z perspektywy interesu publicznego. Dalej, poszukując odpowiedzi na kolejne pytanie o to, kto powinien być uważany (oczywiście przez prawo pozytywne) za urzędnika publicznego, odpowiedź budował w odniesieniu do „praktycz-

³⁵⁷ Czego najlepszym przykładem jest szeroki zakres podmiotowy Ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz.U. 1923 Nr 20, poz. 160.

³⁵⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*

³⁵⁹ T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne...*

³⁶⁰ J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Nakład Stowarzyszenia Urzędników Państwowych, Warszawa 1925.

³⁶¹ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego...*

³⁶² W. Hekajło, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924.

³⁶³ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej...*, s. 41–43.

³⁶⁴ Tamże, s. 42.

³⁶⁵ Tamże, s. 43.

nych skutków stosunku służbowego”. Jaroszyński stwierdzał zatem, że tym skutkiem jest: „osobiste oddanie się (*persönliche Hingabe*), które słusznie Mayer wysuwa jako *essentiale* tego stosunku, należące do sfery moralnej. Ma ono jednak swoje skutki także w sferze prawa [jak np.] pewne osobiste ograniczenia, jakim poddać się musi ten, kto znajduje się w służbie interesu publicznego; ograniczenia, będące nieodzowną konsekwencją panującej w prawie publicznym zasady, w myśl której interes prywatny – w danym wypadku urzędnika – ustąpić musi przed interesem publicznym”³⁶⁶.

Stosunek służbowy skutkuje zatem podstawową korzyścią, jaką jest szczególnie bliski związek funkcjonariusza (żołnierza) z państwem (i inną korporacją prawa publicznego), czyli szczególna zależność tych osób, a jednocześnie stosunkowa łatwość dostosowywania warunków ich służby drogą aktów jednostronnych do zmieniających się potrzeb tej służby. Obowiązki funkcjonariusza (żołnierza) w takim układzie, jak zauważa Jaroszyński „są wszechstronniejsze, ogólniejsze, mniej sprecyzowane; podczas gdy pracownik kontraktowy zobowiązany jest tylko do tych świadczeń, do których się umownie zobowiązał, to przeciwnie urzędnik publiczny *sensu stricto* obowiązany jest do wszelkich świadczeń – z góry niedających się określić – jakich wymaga interes służby, konkretyzowany przez ustawy, rozporządzenia, przez ogólne i szczegółowe instrukcje oraz rozkazy przełożonych”³⁶⁷.

Jednocześnie charakter uposażenia urzędnika (żołnierza) jest odmienny od wynagrodzenia pracownika kontraktowego. Jak zauważa autor, w tym drugim przypadku mamy do czynienia z wynagrodzeniem za świadczone usługi, ze stosunkiem prawa cywilnego *do, ut facias*³⁶⁸, z ceną kupna tych usług. Natomiast „uposażenie urzędnika publicznego jest świadczeniem, nie pozostającym w żadnej bezpośredniej zależności prawnej od świadczonych usług; podyktowane jest interesem publicznym, a nie prywatnym urzędnika; ma na celu nie zapłatę za usługi, lecz umożliwienie – w interesie publicznym – odpowiedniego poziomu życia urzędnika; jest z natury swej świadczeniem publiczno-prawnym tak, jak podatki nie są zapłatą obywateli za świadczone przez państwo na ich rzecz usługi”³⁶⁹.

Konkludując, Jaroszyński na pytanie o linię demarkacyjną między prawem publicznym a prawem prywatnym w obszarze stosunków służbowych wskazuje na funkcje związane z wykonywaniem *imperium*, czyli udział konkretnego urzędnika w wykonywaniu władzy publicznej w najbardziej dosłownym znaczeniu. „Udział” ten interpretuje przy tym w szerokim ujęciu, jako obejmujący czynności, w których „akta władzy zwierzchniej są bądź same treścią tych czynności, bądź – o ile chodzi o funkcje pomocnicze – ich bezpo-

³⁶⁶ Tamże.

³⁶⁷ M.Z. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej...*, s. 44.

³⁶⁸ *Do, ut facias – daję, abys uczynił* [w:] K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018, s. 65.

³⁶⁹ Tamże.

średnim celem”³⁷⁰. Powtarza przy tym konsekwentnie, że o rozróżnieniu tym decyduje „nie żadne znamię pojęciowe”, lecz prawo pozytywne, pomijając jednak przy tym problematykę ponadnormatywnych czynników determinujących prawodawcę tworzącego owo prawo pozytywne.

Ustawodawca międzywojenny podjął problematykę służby publicznej w pierwszej kolejności, co wynikało z konieczności zapewnienia odrodzonemu organizmowi państwowemu odpowiednich, kompetentnych i adekwatnie umocowanych w systemie prawa, kadr cywilnych i wojskowych³⁷¹. Kadry te stały w obliczu wyzwań historycznie nadzwyczajnych; nie tylko wobec potrzeby natychmiastowej odbudowy struktur państwa³⁷², wobec praktycznych problemów będących konsekwencją pozaborowych odmienności poszczególnych regionów państwa, ale także wobec toczących się w latach międzywojnia działań militarnych kraju³⁷³. Przez kilka pierwszych lat niepodległości sprawy obywateli mieszkających w różnych częściach kraju rozstrzygane były według różnego ustawodawstwa³⁷⁴. Stąd jednym z głównych zadań nowych władz II RP była integracja państwa i scalenie wszystkich obszarów życia społecznego, czego istotnym elementem miała być właśnie Ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku³⁷⁵. Ustawodawca szukał zatem rozwiązań sprawdzonych, praktycznych i możliwych do pilnego wdrożenia. I faktycznie szukał ich w rozwiązaniach niemieckich, ale nie tylko na poziomie refleksji teoretyczno-prawnej, lecz też w praktyce działania tamtejszej służby publicznej. Ilustracją tego jest opracowany projekt przepisów o systemie pracy biurowej w urzędach administracji rzą-

³⁷⁰ Tamże, s. 50.

³⁷¹ Dlatego w lutym 1922 r. obowiązywał już kompletny system prawa urzędniczego, którego sedno stanowiła (czerpiąca inspirację z wydanych przez Radę Regencyjną Królestwa Polskiego w 1918 r. Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych; zob. Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, Ustawodawstwo Polskie z lat 1917–1928, Wyd. Nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości; Dz. P. Królestwa Polskiego Nr 6, poz. 13 z 20.06.1918 r.) Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Ustawa ta miała charakter ogólny i została dopełniona m.in. przez Ustawę z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska (Dz.U. Nr 116, poz. 924), Ustawę z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych (tj. Dz.U. 1934, Nr 20, poz. 160), Rozporządzenie z dnia 17 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 92, poz. 790).

³⁷² R. Hausner, *Administracja wewnętrzna 1918-1938*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1939 r., Nr 7–8.

³⁷³ W. Drobný, *Prawne źródła etosu urzędniczego* [w:] W. Federczyk (red.), *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2018, s. 728.

³⁷⁴ P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011, s. 39.

³⁷⁵ A. Krochmal, *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022, s. 19.

dowej³⁷⁶ i stawiany za wzór pragmatyczny ustrój zawodu urzędniczego, który obejmował „racjonalny podział pracy, wyraźny podział obowiązków i kompetencji oraz zmianę stylu urzędowania w kierunku większej jasności i precyzji podejmowania decyzji”³⁷⁷. Celem ustawodawcy było zatem znalezienie adekwatnej do tych wielkich zadań, skutecznej i sprawdzonej w praktyce koncepcji służby publicznej. Dlatego odrzucił koncepcję prawa prywatnego i umownego stosunku pracy w służbie publicznej na rzecz rozwiązań publicznoprawnych opartych na instytucji aktu administracyjnego, co też pozostawało w zgodzie z teorią O. Mayera.

5.4.6. PRAWNONATURALNE INKLINACJE PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO W TEORII O. MAYERA

Przywołane motywacje prawodawcy międzywojennego (w tym też poglądy Jaroszyńskiego) mają ogromne znaczenie w rozważaniach o dzisiejszym prawie stosunku służbowego. Odwołując się do twierdzenia F. Longchamps de Bérier, że pojęcie stosunku prawnego jest ostatecznie sprawą wyboru, „sprawą wyboru jest jego uznanie, w takim czy innym rozumieniu i w takim czy innym układzie myślowym, albo też jego pominięcie”³⁷⁸, należy tu podkreślić potrzebę przekonującego uzasadnienia przez ustawodawcę przyjęcia konkretnego modelu prawa stosunku służbowego. Wybór ten ma przecież doniosły, bezpośredni wpływ na pozycję prawną rzeszy osób w państwie, realizujących zadania publiczne. Gdzie zatem szukać odpowiedzi o motywy takiego wyboru? W teorii O. Mayera pojawia się pogląd, że prawo publiczne jest prawem naturalnym³⁷⁹, które – jeżeli wymaga tego szczególne uzasadnienie – może podlegać prawu cywilnemu³⁸⁰. Tak więc prawo stosunku służbowego w wersji międzywojennej, publicznoprawnej miałoby charakter prawa naturalnego, co oznacza, że w takim ujęciu prawo pozytywne wyrażane treściami pragmatyk, miałoby także arystotelesowski³⁸¹ punkt odniesienia w tym jego nurcie, którego źródła są przede wszystkim racjonalistyczne, tj. „rozum człowieka, jego natura, godność lub też natura społeczeństwa”³⁸².

³⁷⁶ S. Stosyk, *Przepisy o systemie pracy biurowej w urzędach administracji rządowej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1932 r., Nr 8; zob. też: S. Stosyk, *Racjonalna organizacja biurokracji*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1930 r., Nr 6, 7, 8.

³⁷⁷ P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej...*, s. 89.

³⁷⁸ F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym...*, s. 196.

³⁷⁹ Zob. L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności...*, s. 240 i 299.

³⁸⁰ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Lipsk 1895, s. 54.

³⁸¹ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii...*, t. 1, s. 118.

³⁸² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 6.

Innymi słowy wydaje się po prostu, że z uwagi na przywołane względy racjonalistyczne, inne niż publicznoprawne usytuowanie jednostki wobec państwa w zakresie realizacji zadań publicznych, przyniesie co najmniej dysfunkcję w realizacji tych zadań lub w ogóle je uniemożliwi. Przecież wprowadzenie zasad prawa zobowiązaniowego (prawa pracy) w reżim stosunków służbowych typu zmilitaryzowanego – z uwagi na radykalną sprzeczność w tych reżimach interesów jednostki z interesem publicznym (tu rozumianym jako wykonywanie zadań nawet z narażeniem życia czy zdrowia³⁸³) – sparaliżuje działanie takich formacji. Analogiczna ocena dotyczy także pozostałych, z przyjętej wyżej trychotomicznej systematyki, typów prawa stosunku służbowego. Przecież udowadniają to także polskie doświadczenia w obszarze budowy prawa służby cywilnej. Powszechna krytyka powojennego ustawodawstwa w tym obszarze (także potransformacyjnego i pokonstytucyjnego) teoretyków prawa³⁸⁴, korpusu służby cywilnej³⁸⁵ i interesariuszy³⁸⁶ wciąż powoduje konieczność poszukiwania odpowiedniego modelu tej części prawa, który byłby koherentny dogmatycznie, aksjologicznie i prakseologicznie.

Jednocześnie, przecież teoretycy i znawcy przepisów międzywojnia nie mieli wątpliwości co do faktycznej natury stosunku służbowego. Wystarczy sięgnąć do – wydanego jeszcze w okowach drugiej wojny światowej – podręcznika prawa administracyjnego autorstwa S. Kasznicy, który przedstawiając koncepcję służby publicznej i szukając adekwatnej definicji osób pełniących tę służbę, wprost wskazuje na problem „wyrugowania z potocznej mowy słowa »sługa«”³⁸⁷. Dla autora zatem naturalna i rzeczywista jest taka

³⁸³ Zob. rozważania: I. Niżnik-Dobosz, *Metoda i technika regulacji „narażenia życia” i „odstąpienia od zasad powszechnie uznanych za bezpieczne” w prawie administracyjnym na przykładzie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej – wnioski de lege lata i de lege ferenda* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), J. Człowiekowska (red.), *Przyszłość prawa administracyjnego. Woda jako dobro w prawie administracyjnym*, Warszawa 2025, s. 99 i n.

³⁸⁴ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. W. Drobný, Warszawa 2016, s. 55 i n.; T. Górzyńska, *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Książka jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 189 i n.

³⁸⁵ Zob. np. A. Radwan, *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła* (wywiad z prof. Stefanem Płazkiem), DGP, 16 lutego 2022, Nr 32, s. B8; tenże, *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym*, DGP, 21 lutego 2022, Nr 35, s. B9; tenże, *Służba cywilna wymaga reformy na wzór tej sprzed 100 lat*, DGP z 17 lutego 2022, Nr 33, s. B7; tenże, *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze... Będzie protest urzędników?*, DGP, 28 lipca 2021; Pozyskano z: <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8216803,zwiazki-zawodowe-sluzba-cywilna-wyzsze-wynagrodzenie.html> (dostęp: 10.01.2026).

³⁸⁶ Zob. R. Sobiech, *Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań*; ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” dla KPRM, Warszawa 2009, s. 28; R. Sobiech, J. Kozłowski, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 26–27.

³⁸⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 87.

pozycja w państwie osób, które działają w imieniu i na rzecz związku publiczno-prawnego (które spełniają należne do niego zadania w charakterze organu³⁸⁸), która zapewnia, że osoba taka – w normatywnym, dzisiejszym rozumieniu terminu: „służyć” – działa w interesie państwa i dla jego dobra³⁸⁹. Termin „sługa”, „służyć” czy „służba” ma swoje jednoznaczne, słownikowe znaczenie³⁹⁰. Ich treść definiuje rzeczywistą, prawdziwie istniejącą relację społeczną konkretnych podmiotów, a nie intelektualny konstrukt, o którym pisał wspomniany F. Longchamps de Bérier. Świadomość tej relacji, w stosunku do pozycji prawnej członka przedwojennej służby cywilnej, nie budziła wątpliwości S. Kasznicy i innych autorów tej epoki, *ergo* naturalnym, oczywistym prawnym narzędziem takiego określenia tej pozycji było prawo publiczne, tj. prawo administracyjne z jego zasadami i aksjomatami w tym aksjologii³⁹¹.

Trzeba wreszcie tu odnotować, że powodem częściowego, bo bezsprzecznie – co do zasady – nieobejmującego zmilitaryzowanych stosunków służbowych³⁹², odejścia od publicznoprawnego modelu prawa stosunków służbowych nie była przecież merytoryczna krytyka wyjściowej teorii podporządkowania³⁹³. Absolutnie nieprzekonujący jest w mojej ocenie częsty argument, że taka rzekoma autorytarność³⁹⁴ tego modelu jest nie do pogodzenia ze współczesnymi koncepcjami państwa prawa³⁹⁵. W warunkach istniejącej dwuin-

³⁸⁸ Zob. W. Drobny, *Co współczesne prawo administracyjne zatraciło z poglądów profesora Stanisława Kasznicy o służbie publicznej?* [w:] M. Błachucki (red.), L. Staniszevska (red.), *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla polskiej nauki*, Warszawa 2024, s. 408–410.

³⁸⁹ Zob. np. art. 50 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej: „Urzędnik służby cywilnej składa uroczyste ślubowanie o następującej treści: »Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika służby cywilnej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą«”.

³⁹⁰ *Słownik Języka Polskiego PWN*. Pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl/sjp/sluzyc;2521993.html> (dostęp: 10.01.2026).

³⁹¹ Co jest zgodne także z teorią O. Mayera: „mamy przed sobą fakt istnienia prawdziwego publicznego prawa administracyjnego, które jest równoznaczne z prawem cywilnym mającym zastosowanie także do administracji”; zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...*, s. 54.

³⁹² Z przywołanymi już wyjątkami; zob. W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy...*, s. 310–311.

³⁹³ Zob. podrozdział Nr 3.2, *Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 100.

³⁹⁴ Zob. tę problematykę w szerokim kontekście: K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej* [w:] L. Zacharko (red.), A. Matan (red.), G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 53 i n.

³⁹⁵ Zob. tę problematykę w szerokim kontekście: P. Lisowski, *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych* [w:] J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 45 i n.

stancijnej kontroli sądowoadministracyjnej, skodyfikowanej procedury administracyjnej, bogatego w zakresie prawa stosunku służbowego orzecznictwa konstytucyjnego, sądownictwa unijnego i międzynarodowego powrót do rozwiązań administracyjnoprawnych w zakresie pracowniczych stosunków służbowych byłby zgodny z obecnie obowiązującą ustawą zasadniczą³⁹⁶, prawem unijnym³⁹⁷, jak i z systemem Konwencji Europejskiej³⁹⁸.

5.4.7. POWODY POWOJENNEGO ODRZUCENIA TEORII PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO O. MAYERA

Analiza powojennego piśmiennictwa w dziedzinie prawa administracyjnego pokazuje faktyczne motywy odejścia od publicznoprawnego statusu prawa stosunku służbowego, opartego na teorii O. Mayera. Sięgając do wydanego trzy lata po uchwaleniu Kodeksu pracy (czyli ustawy, która formalnie uchyliła przedwojenną ustawę o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.) Systemu Prawa Administracyjnego³⁹⁹, przywołać można ówczesne argumenty doktryny. Odnosnie do pozycji funkcjonariuszy okresu międzywojennego, W. Jaśkiewicz stwierdzał: „pozycja ta uwarunkowana była przesłankami ustrojowymi państwa obszarniczo-burżuazyjnego. Aparat państwowy, którego trzon stanowiła zawodowa biurokracja oraz zawodowy korpus wojskowy, był aparatem ucisku w coraz większym stopniu odizolowanym od społeczności ludzi pracy najemnej. [...] Formalny wymóg cenzusu wykształcenia średniego lub wyższego utrudniał kandydatom pochodzenia robotniczego bądź chłopskiego uzyskanie wyższych stanowisk”⁴⁰⁰. Dalej autor ten stwierdzał: „w Polsce Ludowej pozycja funkcjonariuszy państwowych uległa radykalnej zmianie. Nie tworzą oni wyobcowanej ze świata pracy grupy, gdyż sami są częścią ludu pracującego, piastuna suwerennej władzy państwowej oraz podmiotu ogólnonarodowej własności. [...] Nie tworzą jednak wyodrębnionego społecznie i panującego »stanu urzędniczego« – biurokracji, lecz stanowią zintegrowany element struktury so-

³⁹⁶ Przede wszystkim w kontekście art. 31 Konstytucji RP, gdzie mowa o zasadzie ochrony wolności, klauzulach limitacyjnych ograniczania wolności i praw konstytucyjnych; zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 31* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 118 i n.

³⁹⁷ Zob. Z. Kmiecik, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu Karty Praw Podstawowych* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 341.

³⁹⁸ Z. Kmiecik, *Prawo do dobrej administracji w systemie Konwencji Europejskiej* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 345.

³⁹⁹ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji* [w:] J. Jendrośka (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 379.

⁴⁰⁰ Tamże, s. 380.

cialistycznego społeczeństwa”⁴⁰¹. Powyższego obrazu dobitnie dopełniał T. Bigo, w czterotomowym podręczniku prawa administracyjnego z lat 50. XX w., gdzie w kontekście powojennych kadr urzędniczych stwierdzał, że „służba zawodowa nie jest kontynuacją biurokracji państwa burżuazyjnego, gdyż warunkiem rewolucji burżuazyjnej jest »nie, jak dotychczas, przekazanie biurokratyczno-militarnej maszyny z jednych rąk w drugie, lecz jej zdruzgotanie«⁴⁰². Rewolucja Październikowa spełnia ten warunek, rozbiła starą maszynę państwową; na jej gruzach powstał nowy aparat państwowy. Wytyczne dla organizacji służby państwowej sformułował Lenin [...]”⁴⁰³.

5.4.8. INTEGRALNOŚĆ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO JAKO „SPRAWA POZNANIA”

W kontekście sytuowania prawa stosunku służbowego w dychotomicznym podziale prawa, a tym samym w procesie praktycznego poszukiwania tych jego elementów, które są właściwe dla prawa publicznego lub prywatnego, odniesienia wymaga jeszcze fundamentalny, przywołany pogląd, że „rozgraniczenie prawa publicznego od prywatnego nie jest sprawą poznania, a sprawą pewnej konwencji, aprobaty, uznania pewnych wartości, określonej ideologii społeczno-politycznej”⁴⁰⁴. Stosując zatem do problematyki integralności prawa stosunku służbowego, zalecaną przez autora tej tezy metodę klasyfikacji (zgodnie z którą wymagane jest dokonanie przeniesienia badanego zagadnienia na poziom problematyki poszczególnych instytucji prawa, jego przepisów i norm), można odnotować kilka rudymenarnych spostrzeżeń. Pytaniem badawczym w tym miejscu jest więc kwestia, czy przypisanie prawa stosunku służbowego do prawa publicznego jest sprawą „poznania”, czy – odwrotnie – stanowi wyraz teoretycznego „przyjęcia” wybranej konwencji.

Z przywołanego cytatu wynikać powinno wyjściowe założenie o braku rzeczywistego (realnego i przedprawnego) istnienia mechanizmu funkcjonowania życia społecznego w oparciu o konstrukt specjalnej relacji (najpierw faktycznej, następnie prawnej) wybranych jednostek (osób) wobec państwa (społeczności). Charakterystycznym atrybutem tej relacji jest nadrzędna rola interesu tego państwa (społeczności), zaś współczesnym, teoretycznoprawnym określeniem tej relacji jest pojęcie prawa stosunku służbowego. Innymi słowy, wydaje się, że uwzględniając przywołane stwierdzenie J. Zimmermanna, trzeba byłoby się zgodzić z wynikającą z niego tezą, że charakter prawny (publiczny lub prywatny)

⁴⁰¹ Tamże, s. 382.

⁴⁰² F. Engels, K. Marks, *Dzieła wybrane...*, s. 441.

⁴⁰³ T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952, s. 70–71.

⁴⁰⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego...*, s. 55.

prawa stosunku służbowego jest następstwem umownego rozstrzygnięcia prawodawcy czy doktryny o umiejscowieniu tej instytucji prawa w dychotomii. Tymczasem wydaje się, że przypadek prawa stosunku służbowego nie wpisuje się jednoznacznie i bezwzględnie w taką konstatację.

Co najmniej dwie kwestie wydają się uzasadniać dokonanie weryfikacji tej konstatacji. Pierwsze zagadnienie ma wymiar odległe historyczny, dotyczący wręcz genezy procesów kształtowania się i recepcji (lub jej braku) prawa. Chodzi o to, że w świetle poglądów czołowych przedstawicieli historiografii prawa i ustroju państwa brak jest ciągłości koncepcji „centralnego i lokalnego zarządu państwem” między prawodawstwem rzymskim (które stworzyło koncepcję dychotomii prawa i jego charakterystykę) i polskim państwem patrymonialnym z połowy X w. Jak zauważa M. Kallas, ten wczesny proces kształtowania się ustroju opierał się na częściowej recepcji wzorów z monarchii Karolingów⁴⁰⁵. Paradoksalnie to niezwykle ważna i adekwatna uwaga, bo przecież prawo salickie (*Lex Salica Francorum*), jak jednoznacznie wskazuje A. Dziadzio, „wolne jest od wpływów zarówno prawa rzymskiego, jak i wcześniej powstałych praw ludów germańskich”⁴⁰⁶. Wynika stąd logiczny wniosek, że pomimo braku bezpośredniego przełożenia prawa rzymskiego na wczesnopiaśtowski ustrój, pewne ważne mechanizmy budowy stosunków społecznych, w szczególności w zakresie organizacji „aparatu państwa” (segmentu cywilnego i wojskowego) wykazywały dalekie analogie⁴⁰⁷. Mam na myśli uniwersalną – obecną przecież we wszystkich następnych epokach prawodawstwa – relację podległości jednostki wobec władzy, co przekładając na współczesny język prawniczy oznacza po prostu nadrzędność interesu państwa (publicznego) nad interesem indywidualnym (tj. osoby w sytuacji administracyjnoprawnej).

Stąd pojawia się pytanie, czy relacja taka – jak pokazuje przecież przegląd historii filozofii i teorii prawa⁴⁰⁸ oraz powszechnej historii prawa⁴⁰⁹ mająca charakter powszechny i uniwersalny – jest efektem intelektualnego pra-wyboru konwencji, czy też jednak „odkryciem” faktycznie istniejącego mechanizmu kształtowania się procesów społecznych. Czy prawnonaturalna idea nadrzędności interesu państwa nad interesem jednostki, stanowiąca ulpianowskie kryterium wyodrębnienia prawa publicznego, powstała konwencjonalnie jako efekt filozoficznych rozważań (a następnie na przestrzeni wieków niezależnie i w oderwaniu od pierwotnych założeń multiplikowała się w innych prawodawstwach

⁴⁰⁵ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w...*, s. 21.

⁴⁰⁶ A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2021, s. 74.

⁴⁰⁷ Zob. o wzajemnym oddziaływaniu kultur w starożytności i średniowieczu: L. Petrażycki, *O dopełniających prądach kulturalnych i prawach rozwoju handlu*, Warszawa 1936, s. 11.

⁴⁰⁸ J. Justyński, *Historia doktryn polityczno-prawnych...*, s. 40 i n.

⁴⁰⁹ Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] L. Zacharko (red.), A. Matan (red.), G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 73.

i systemach społecznych), czy jednak pierwotni prawodawcy ujęli w przepisy⁴¹⁰ procesy rzeczywiście istniejące i empirycznie obserwowane. Wydaje się jednak, że w problematyce prawa stosunku służbowego (tj. w zakresie idei relacji konstruującej stosunek służbowy) nastąpiło „odkrycie” pewnego rzeczywistego mechanizmu społecznego, realnie istniejącego zjawiska występującego w relacjach społecznych, które następnie zostało szczegółowo rozwinięte i ukształtowane w zgodzie ze świadomie przyjętą konwencją czy określoną ideologią społeczno-polityczną.

Z konkluzją tą ściśle wiąże się drugie zagadnienie mogące mieć wpływ na weryfikację poglądu o charakterze podziału dychotomicznego systemu prawa (tj. jego empirycznym lub abstrakcyjnym wymiarze), a mianowicie problematyka prakseologii działania prawa i administracji publicznej. W praktyce bowiem, jeżeli przyjmiemy założenie, że relacja podległości interesu jednostki wobec interesu publicznego ma jednak wymiar realny, a nie jest efektem przyjęcia konwencji, to pojawia się kolejne pytanie o powody powstania właśnie takiej relacji w życiu społecznym. Paradoksalnie odpowiedź na to pytanie może być w przypadku prawa stosunku służbowego prosta. Przecież to ta wspomniana prakseologia działania prawa i administracji oraz praktyczna potrzeba zapewnienia sprawnego, celowego działania aparatu państwa (zarówno wojskowego, jak i cywilnego), wprost przemawiają za tym, aby interes publiczny mógł w prawnie określonych sytuacjach zdominować interes jednostki. Po prostu ważne procesy społeczne, czy inaczej rzecz ujmując: zadania i kompetencje organów państwa (na poziomie aparatu administracji publicznej) oraz polecenia służbowe (na poziomie bezpośrednich wykonawców tych zadań publicznych, tj. osób w reżimie stosunku służbowego), nie byłyby wykonywane w innej niż publicznoprawnej relacji służbowej (w szczególności w stanach nadzwyczajnych).

Problematykę tę przybliży teoria modeli administracji publicznej, której założenia można wprost przełożyć na procesy zachodzące w prawie stosunku służbowego. Według Z. Cieślaka to „fakty, normy i wartości stanowią fundamentalne elementy zbioru zachowań w układzie”⁴¹¹, gdzie „układ” oznacza administrację publiczną w sensie „funkcji państwa”⁴¹². Kluczowymi elementami tej teorii są kwestie: „stopnia tolerancji na oddziaływanie otoczenia”, „stopnia spełnienia wzoru zachowań” oraz „otoczenia układu administracyjnego”⁴¹³. Idąc wyznaczonym przez autora teorii tokiem rozumowania, który istotę administracji publicznej (funkcję państwa) utożsamia ze „zbiorem zachowań”⁴¹⁴,

⁴¹⁰ Zob. L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, Warszawa 1959, s. 101.

⁴¹¹ Z. Cieślak, *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie* [w:] Z. Cieślak (red.), J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 175.

⁴¹² Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 23.

⁴¹³ Tamże, s. 27.

⁴¹⁴ Tamże, s. 23.

można przyjąć, że zbiór ten niewątpliwie zawiera także jednostki objęte reżimem stosunku służbowego. Zgodnie z ogólnymi założeniami teorii modeli, elementy zbioru wpisują się w „otoczenie układu administracyjnego”, które składa się z „sumy rzeczywistych i potencjalnych pozaprawnych dyspozycji zachowania, skierowanych do działających w układzie podmiotów (adresatów norm prawnych)”⁴¹⁵.

Jednostka objęta reżimem prawa stosunku służbowego, pozostając w układzie administracyjnym, jest zatem adresatem norm prawnych i pozaprawnych dyspozycji zachowania. Od skuteczności instrumentów egzekwowania zależy faktyczne zachowanie się jednostki w układzie. Decyduje o tym współczynnik: „stopień tolerancji na oddziaływanie otoczenia”, który oznacza „zależność między zachowaniami motywowanymi dyspozycjami pozaprawnymi a zachowaniami motywowanymi normami prawnymi, oczywiście w sferze regulacji norm określających właściwość podmiotu”⁴¹⁶. Rzeczywiste zachowanie się jednostki układu administracyjnego w konkretnej sytuacji określa współczynnik: stopień spełniania wzoru zachowań, czyli „stosunek treści zachowania dokonywanego przez adresatów normy (zachowania rekonstruowanego na podstawie sekwencji przepisów uporządkowanych w »poziomie«) do treści zachowania objętego intencją normodawcy”⁴¹⁷.

Przekładając powyższe abstrakcyjne założenia na skonkretyzowane prawo stosunku służbowego można stwierdzić, że układem administracyjnym będzie relacja podległości przełożony służbowy – funkcjonariusz/żołnierz, natomiast „stopień spełniania wzoru zachowań” będzie odnosił się do oceny zgodności wykonania polecenia służbowego/rozkazu (przez funkcjonariusza/żołnierza) z intencjami podmiotu wydającego to polecenie/rozkaz (przełożonego służbowego). Instrumentem egzekwowania faktycznego zachowania się jednostki w tym układzie będzie niewątpliwie reżim administracyjnoprawny, czyli wyrażone w prawie administracyjnym prawa i obowiązki jednostki pozostającej w stosunku służbowym.

5.4.9. INTEGRALNOŚĆ PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO – POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Dzisiejszy stan prawny w obszarze prawa stosunku służbowego *sensu largo* w monografii został nazwany atomizacją prawa. Opisanie w rozdziale czwartym prawodawstwo

⁴¹⁵ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 27; O prakseologii jako wartości w procesie wykładni prawa zob. też: L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 26.

⁴¹⁶ Tamże.

⁴¹⁷ Tamże.

potransformacyjne, bezzasadnie zróżnicowane (tj. właśnie „zatomizowane”) w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym oraz pogłębione zjawiskiem błędnej supozycji nazwy, wpisuje się wprost w postmodernistyczny nurt filozoficzny, nazwany przez L. Morawskiego obrazowo i metaforycznie „chmurą”⁴¹⁸. Ten stan prawny jest bowiem skomplikowanym i chaotycznym układem części, „których ruchu nie da się określić ani przewidzieć”. Także występujące wciąż spory sądowe pokazują, że prawo stosunku służbowego *sensu largo* jest dziś bardzo niekonsekwentne i nieprzemysłane⁴¹⁹. Wobec powyższego, a także w kontekście przeprowadzonych rozważań teoretycznoprawnych na temat modelowego usytuowania tej części prawa w dychotomicznym i międzygałęziowym systemie prawa, pojawia się potrzeba sformułowania postulatów uzdrawiających ten patologiczny stan w formie postulatów *de lege ferenda*.

Pierwszą, krytycznie ważną kwestią wymagającą pilnej naprawy, jest prawidłowe usytuowanie w systemie prawa statusu służby cywilnej. Abstrahując od wszelkich dzisiejszych pragmatycznych przesłanek, względów budżetowych, społecznych i politycznych, operując na poziomie czystych modeli teoretycznoprawnych i w świetle przeprowadzonych badań, nie mam wątpliwości, że rola tej instytucji w państwie prawa jest nadrzędna. Nadrzędność ta wynika z dwóch podstawowych kwestii, po pierwsze z usytuowania tej instytucji w organizacji państwa; oraz po drugie z rodzaju i wagi przypisanych zadań⁴²⁰. W aspekcie pierwszym, odnotować trzeba jej umiejscowienie w bezpośrednim zapleczu organów państwa, które obsadzone są w trybach politycznych, a zatem w trybach, które nie weryfikują adekwatnego profesjonalizmu (wiedzy, kompetencji, postaw) osób zajmujących te tzw. funkcyjne stanowiska ustrojowoprawne. Ustrojowym bezpiecznikiem, który ma na celu minimalizować ryzyka związane z takim nieprofesjonalnym charakterem stanowisk politycznych, jest konstytucyjnie zabezpieczona służba cywilna. W świetle Konstytucji formacja ta ma ustrojowo wskazane zarówno usytuowanie w aparacie państwa, jak również wymagane kompetencje i postawy. Prawidłowe dookreślenie w treści ustaw tych konstytucyjnych atrybutów korpusu służby cywilnej, jako ustrojowo wyznaczonych do merytorycznej obsługi m.in. organów politycznych, jest warunkiem prawidłowego (tj. zgodnego przede wszystkim z zasadą legalności) działania administracji publicznej.

⁴¹⁸ L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm...*, s. 30.

⁴¹⁹ W. Drobný, *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa służby publicznej na przykładzie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej* [w:] M. Szewczyk (red.), L. Staniszevska (red.), M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 631–641.

⁴²⁰ Doskonałą ilustracją tej nadrzędnej pozycji służby cywilnej mogą być rozważania J.S. Langroda i S. Kasznicy o jej roli w przeciwdziałaniu „rozwojowi państw totalistycznych” w latach 30. XX wieku; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 37; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 20.

W aspekcie drugim trzeba też wyraźnie odnotować, że ustrojowe usytuowanie służby cywilnej w konstytucyjnej podległości Prezesowi RM skutkuje w praktyce faktyczną, szczególną pozycją tej formacji nie tylko wobec funkcyjnych stanowisk ustrojowoprawnych, ale też wobec pozostałych formacji służbowych i pracowniczych, w ramach władzy wykonawczej. Wyjątkowość tej pozycji polega na tym, że za proces decyzyjny organów właściwych wobec tych formacji służbowych i pracowniczych, a następnie za skuteczne i prawidłowe wdrożenie tego typu decyzji, odpowiada merytorycznie przygotowany korpus służby cywilnej. Przykładem niech tu będzie rola Ministra Obrony Narodowej wobec żołnierzy i pracowników wojska albo Ministra Spraw Wewnętrznych wobec podległych mu służb. Przygotowanie jakiegokolwiek normatywnej ingerencji, chociażby w status prawny tych formacji wymaga obok adekwatnego potencjału, wiedzy i kompetencji, szerokiego rozumienia istoty dokonywanych zmian, świadomości głębokich i dalekich skutków, ale także – co niezwykle ważne – transparentnej, odpowiednio kontrolowanej pozycji prawnej osób przygotowujących rekomendacje w takim procesie decyzyjnym. Przecież istotą i funkcją członków korpusu służby cywilnej nie jest tylko wykonywanie funkcji obsługowych⁴²¹, lecz przede wszystkim stanowienie profesjonalnego, zawodowego zaplecza⁴²², zdolnego do działania w interesie państwa⁴²³, w ramach prawa i w oderwaniu od czynników mogących naruszyć interes publiczny (w tym od czynników związanych właśnie z grupami interesu). Tak rozumiana służba cywilna, odpowiednio zabezpieczona przepisami konstytucyjnymi, a ściśle dookreślona postanowieniami ustawowymi w zakresie statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej, jest najważniejszym warunkiem bytu idei państwa prawa.

W obliczu krytycznych ocen dzisiejszego stanu prawa służby cywilnej, które są zgodnie przecież formułowane przez środowiska naukowe⁴²⁴, urzędnicze⁴²⁵, polityczne⁴²⁶, a także przez samych odbiorców usług administracji publicznej⁴²⁷, pojawia się postulat dyskusji o przyczynach tego stanu, a także o potrzebie i ewentualnej możliwości jego zmiany.

⁴²¹ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 81.

⁴²² J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej...*, s. 132.

⁴²³ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekład D. Lachowski, Warszawa 2002, s. 164–166; zdaniem autora „profesjonalna grupa pracowników winna utożsamiać się ze służbą państwu i pracą na rzecz dobra publicznego”.

⁴²⁴ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 1 i n.

⁴²⁵ A. Radwan, *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze...*

⁴²⁶ A. Radwan, *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła...*, s. B8; tenże, *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym...*, s. B9.

⁴²⁷ R. Sobiech, *Analiza badań społecznych...*, s. 28 i n.; R. Sobiech, J. Kozłowski, *Służba cywilna dziś i jutro...*, s. 26–27.

W świetle przeprowadzonych badań, na poziomie metateoretycznym można jednoznacznie tutaj stwierdzić, że przyczyną dzisiejszego, zdegradowanego stanu prawa stosunku służbowego była dezintegracja tego prawa spowodowana porzuceniem przez ustawodawcę konsekwentnego stosowania w tym zakresie prawa publicznego, a dokładnie klasycznych instytucji prawa administracyjnego właściwych do regulacji stosunków służbowych w administracji publicznej i stosowanie w ich miejsce instytucji prawa prywatnego (tj. modeli prawa pracy). Działanie to zapoczątkowane w okresie powojennym w związku z uwarunkowaniami ideologicznymi⁴²⁸, w czasie potransformacyjnym zostało w dominującej części *de facto* utrzymane. Zastąpienie teorii publicznoprawnego statusu kadr administracji publicznej teorią prywatnoprawną okazało się w znacznym stopniu dysfunkcyjne. Wobec powyższego, w ramach tematycznych niniejszych badań można odnotować uwagi dot. ewentualnych zmian prawnych i sformułować postulaty *de lege ferenda* w duchu przywracania pierwotnych, publicznoprawnych atrybutów prawa służby cywilnej.

Aktualne uwarunkowania konstytucyjne pozwalają na zbudowanie instytucji służby cywilnej w modelu w pełni publicznoprawnym. Nie jest to więc problematyka, która stałaby w sprzeczności z nadrzędnymi uwarunkowaniami ustrojowymi, lecz jest to kwestia dobrej woli ustawodawcy zwykłego. Stąd instrumentem który realnie i praktycznie jest w stanie zrealizować dyspozycję art. 153 Konstytucji⁴²⁹ jest mianowanie jako podstawowa (jedyna) forma stosunku służbowego w służbie cywilnej. To ten instrument prawny, w jego klasycznym administracyjnoprawnym znaczeniu jest w stanie umożliwić odbudowanie formacji nie tylko systemowo koherentnej, ale wreszcie także opartej na logicznej idei służby publicznej (a nie pracy) i mającej aksjologiczny, prakseologiczny i deontologiczny sens (z jasno zdefiniowaną tożsamością tego segmentu kadr państwa na tle innych, tj. zmilitaryzowanych i pracowniczych stosunków służbowych)⁴³⁰.

Zogniskowanie korpusu wokół statusu urzędniczego i konsekwentne pozostawienie poza jego ramami stosunków pracowniczych (tj. grupy „umownych” pracowników służby cywilnej⁴³¹), w warstwie organizacyjnej umożliwiłoby logiczną budowę systemu organów służby cywilnej, przy fundamentalnym założeniu (znanym z innych pragmatyk służbowych) zapewnienia kontroli instancyjnej i sądowniczoadministracyjnej wybranych

⁴²⁸ T. Bigo, *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 70–71.

⁴²⁹ Art. 153 Konstytucji RP w brzmieniu: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa [...]”.

⁴³⁰ Postulatem jest tu, aby korpus służby cywilnej nawiązał do modelu zaistniałego w potransformacyjnym prawie polskim w okresie 1996–1998; zob. podrozdział Nr 4.3.1, *Przekształcenia prawa stosunku służbowego w administracji publicznej*, s. 189.

⁴³¹ Dzisiejsza trzecia kategoria członków korpusu służby cywilnej, tj. „osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej” powinna stać się elementem ustawowo gwarantowanej ścieżki awansu urzędnika.

spraw dotyczących stosunków służbowych. Tym samym zasadne jest także utworzenie (tj. przywrócenie) spójnego i kompletnego systemu organów służby cywilnej, co dziś oznacza jego uzupełnienie⁴³² o Komisję Odwoławczą Służby Cywilnej (do rozpatrywania odwołań urzędników w sprawach określonych w ustawie, której orzeczenia byłyby kontrolowane sądowoadministracyjnie) i Komisję Kwalifikacyjną do Służby Cywilnej. Celem działania Komisji Kwalifikacyjnej powinna być selekcja kandydatów do służby cywilnej w drodze odpowiedniego centralnego postępowania kwalifikacyjnego, zgodnego z art. 60 Konstytucji⁴³³. Praktycznym efektem tego procesu powinna być „nominacja”⁴³⁴ na podstawie aktu mianowania nowego urzędnika służby cywilnej. Jako procedura adresowana wobec osób znajdujących się „na zewnątrz” administracji publicznej, która rozstrzyga indywidualną sprawę administracyjną co do istoty, byłaby bezsprzecznie zwykłym kodeksowym postępowaniem administracyjnym.

Jednocześnie, sięgając do sformułowanych w piśmiennictwie refleksji na temat kierunku reformy prawa służby cywilnej, odniesienia się wymaga tutaj istotny postulat J. Korczaka, dotyczący rozważenia w doktrynie „traktowania jako względnie autonomicznej gałęzi prawa rozumianego szeroko prawa urzędniczego, które posiada pewne wspólne zasady, instytucje i sposoby regulowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy publicznych”⁴³⁵. Dalej, autor ten więc postuluje rozważenie „rozbudowania korpusowego charakteru organizacji poszczególnych grup zawodowych funkcjonariuszy, z docelowo wzorowaną na innych krajach europejskich ich ekwiwalencją, dającą możliwość przechodzenia między korpusami z zachowaniem pozycji awansowych i wiążących się z nim uprawnień, co może przynieść efekt w postaci ciągłego podnoszenia kwalifikacji i długofalowego doskonalenia w procesie administrowania, a zarazem świadomego związania się z karierą urzędniczą”⁴³⁶.

W zakresie problematyki „korpusowego charakteru” trzeba przede wszystkim odnotować, że ustawodawca pokonstytucyjny nigdy w pełni nie zrealizował wytycznych określonych w art. 153 Konstytucji, gdzie mowa jest wprost właśnie o takiej strukturze „korpusowej” służby cywilnej. Kolejne pragmatyki służby cywilnej tworzyły jedynie „pozorną” strukturę korpusu. Formalnie, każda z kolejnych ustaw przewidywała stopnie służbowe w tym korpusie, ale jednocześnie nie wprowadzała fundamentalnej zasady praktycznego powiązania posiadanego stopnia służbowego przez urzędnika z możliwymi

⁴³² Obok istniejących dziś organów: Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Publicznej, Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

⁴³³ W szerokiej wykładni TK: zob. Wyrok TK z dnia 21 grudnia 2004 r., SK 19/03; OTK-A 2004/11/118; Lex: Nr 140358 i przywołane tam bogate orzecznictwo.

⁴³⁴ W znaczeniu: nawiązania stosunku służbowego.

⁴³⁵ J. Korczak, *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej*, *Ekonomiczne Problemy Usług* 2009, Nr 45, s. 305–306.

⁴³⁶ Tamże.

do objęcia przez niego stanowiskami służbowymi. Tym samym możliwe było i jest nadal, aby osoby nieposiadające żadnego stopnia służbowego zajmowały nie tylko wysokie stanowiska w hierarchii urzędniczej (w tym wyższe od stanowisk zajmowanych przez urzędników posiadających takie stopnie), ale nawet wyższe stanowiska w służbie cywilnej (tj. kierownicze, w tym stanowiska dyrektorów generalnych ministerstw).

Jeszcze inną odsłoną tej problematyki jest analogiczne zupełne pominięcie w pragmatyce kwestii zastrzeżenia katalogu stanowisk służbowych osobom legitymującym się statusem „urzędnika mianowanego”⁴³⁷. Spektakularnym przypadkiem jest usunięcie z ustawowego katalogu warunku posiadania statusu urzędnika służby cywilnej (tj. mianowania) przez osobę powoływaną przez Prezesa RM na stanowisko Szefa Służby Cywilnej, czyli najważniejszego, centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej. Warunek ten wraz z drugim dot. uzyskania opinii Rady Służby Cywilnej (Publicznej), został usunięty z obowiązującej pragmatyki służby cywilnej mocą Ustawy z 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw⁴³⁸.

Dlatego naturalnym postulatem *de lege ferenda* będzie tu postulat realnej budowy „korpusowej” struktury służby cywilnej właśnie przez ustawowe powiązanie posiadanych stopni służbowych urzędnika z faktyczną pozycją w strukturze służby cywilnej. Natomiast drugi z przywołanych postulatów, dotyczący „autonomii prawa urzędniczego”, z dalszą sugestią praktycznego zbliżenia struktury „międzykorpusowej”, mieści się w pełni w zaprezentowanym w monografii, szerszym ujęciu tożsamości prawa stosunku służbowego *sensu largo*.

Restytucja instytucji służby cywilnej poprzez przywrócenie jej charakteru publicznoprawnego jest kwestią w mojej ocenie najważniejszą i najpilniejszą, ale jednocześnie też kwestią wyjściową do dalszych zmian. Nowa ustawa o służbie cywilnej nie tyle powinna mieć funkcję pragmatyki służbowej dla danego segmentu kadr administracji publicznej, co raczej stanowić powinna „normatywny model stosunku służbowego”. Innymi słowy, skonstruowany jej mocą model „stosunku służbowego” powinien móc być stosowany we wszystkich tych miejscach „aparatu państwa” (związków publicznoprawnych), gdzie szczególnie, tj. administracyjnoprawna więź jednostki (funkcjonariusza) z państwem (związkiem) jest zasadna. Trafny jest przecież pogląd w tym zakresie T. Liszcz, według

⁴³⁷ Spektakularnym przypadkiem w tym zakresie jest usunięcie z ustawowego katalogu warunku posiadania *statusu urzędnika służby cywilnej* (tj. mianowania) przez osobę powoływaną do objęcia stanowiska Szefa Służby Cywilnej, czyli centralnego organu administracji rządowej właściwego ws. służby cywilnej. Warunek ten (wraz z drugim dot. uzyskania opinii Rady Służby Cywilnej) został usunięty z pragmatyki służby cywilnej mocą art. 1 pkt 3 lit. a Ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2016 poz. 34.

⁴³⁸ Art. 1 pkt 3 lit. a Ustawy z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. 2016 poz. 34.

której należy ograniczyć zakres zastosowania mianowania tylko do tych stanowisk, których zajmowanie wiąże się z udziałem w sprawowaniu władztwa (*imperium*) państwowego, a samo mianowanie, zachowując charakter decyzji administracyjnej, powinno być jednocześnie aktem inwestytury i aktem nawiązania stosunku pracy⁴³⁹. Natomiast fakt ulokowania danego segmentu kadr w tym czy innym miejscu monteskiuszowskiego podziału władz nie ma żadnego znaczenia. W każdym przecież z tych miejsc w interesie publicznym jest zapewnienie intelektualnego zaplecza, kompetentnych i na stałe związanych z daną dziedziną, profesjonalistów, z uwagi na wagę realizowanych zadań poddanych adekwatnemu statusowi prawnemu w tym odpowiednim ograniczeniom i nadzorowi, także z zapewnieniem odpowiednich warunków socjalnobytowych i uposażeniowych.

Odrębny postulat *de lege ferenda* dotyczy kwestii linii demarkacyjnej pomiędzy służbą cywilną a stanowiskami o charakterze politycznym (obsadzonymi w trybie nominacji dokonywanej głosami większości parlamentarnej), czyli mowa o miejscu funkcyjnych stosunków ustrojowoprawnych w prawie stosunku służbowego. Jak wykazały przeprowadzone badania, wektor zmian w obszarze prawa stosunku służbowego zdegradował również jasną, logiczną, pierwotną zasadę podziału, zgodnie z którą status stanowisk naczelnych i centralnych organów państwa określały przepisy ustrojowe, oczywiście przede wszystkim konstytucja. Stąd, w takim wariacie kardynalne zasady określające profesjonalny, rzetelny, bezstronny i neutralny sposób realizacji zadań publicznych, czyli dzisiejsze konstytucyjne cechy i atrybuty korpusu służby cywilnej, obejmowały stanowiska sięgające w administracji rządowej poziomu sekretarzy stanu (czyli wiceministrów). Wyższe od tego poziomu stanowiska (tj. ministrowie), w zakresie trybu obsady, statusu prawnego oraz zadań i kompetencji podlegały przepisom konstytucyjnym. W ten sposób system prawny wszystkich kadr służby publicznej był pełny, domknięty i koherentny. Postulatem jest tu zatem powrót do sprawdzonych, mądrych rozwiązań pierwszej pragmatyki państwowej służby cywilnej, która tego typu rozwiązania adresowała zresztą nie tylko do stanowisk we władzy wykonawczej.

5.5. UWAGI KOŃCOWE

5.5.1. RYSA NIEJEDNOLITOŚCI W STRUKTURZE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wśród rys w strukturze prawa administracyjnego rysa niejednorodności tej dziedziny prawa jest zjawiskiem potęgującym się dynamicznie. Krytyczne głosy środowiska administra-

⁴³⁹ T. Liszcz, Głos do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP14/97; OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73.

tywistów są jednoznaczne⁴⁴⁰. System prawa administracyjnego ulega procesowi rozkładu, bo choć jaskrawe przykłady deformacji instytucji prawa administracyjnego dotyczą zwykle zagadnień będących w obszarze jego pogranicza, to dla koncepcji „systemu prawa” rozumianego jako zbiór pełny, każde przecież naruszenie oznacza dekomponowanie całego systemu. Diagnozie tej nie przeczy mocno ugruntowany pogląd w teorii prawa administracyjnego o naturalnej niemożności zupełnego zintegrowania tej gałęzi prawa, a tym bardziej ujęcia jej przepisów w skodyfikowanej formie⁴⁴¹. Na przeszkodzie stoją tu czynniki związane z pierwotną specyfiką i charakterem tego prawa. W triadzie klasycznych gałęzi prawa atrybuty prawa administracyjnego na tle prawa karnego i cywilnego odznaczają się bezmiarem różnorodności stosunków i sytuacji prawnych, a nade wszystko bezkresnością regulacji⁴⁴².

Choć dla legalnej działalności organów administracji publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa ma znaczenie pierwsze⁴⁴³, to problem z wyznaczeniem tych granic istniał od początku prawa pozytywnego⁴⁴⁴. Problematyka wyznaczenia tych granic niesie przecież ze sobą pytanie o zakres prawa administracyjnego, jeśli przyjąć definicję pojęcia prawo publiczne w teorii podmiotowej⁴⁴⁵. W jej świetle z prawem publicznym (też z prawem administracyjnym) mamy do czynienia wtedy, gdy jedną ze stron stosunku prawnego jest państwo lub organ państwowy. I choć doktryna prawa administracyjnego ustami tak pomnikowych postaci jak J.S. Langrod już w międzywojniu głosiła konieczność

⁴⁴⁰ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] D.R. Kijowski (red.), A. Miruć (red.), A. Suławko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 27 i n. [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, Warszawa 2012]; J. Zimmermann, *Wstęp* [w:] J. Zimmermann (red.) *Integralność prawa administracyjnego Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 11; Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 159 i n.

⁴⁴¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 94; A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 3; H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*; *Forum Prawnicze* 2021, Nr 2 (64), s. 3 i n.; H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca?* [w:] Z. Kmiecik (red.), W. Chrościelewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 153 i n.

⁴⁴² Z. Duniewska, *Prawo administracyjne w systemie prawa...*, s. 160.

⁴⁴³ A. Błaś, *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa* [w:] Z. Janku (red.), M. Szewczyk (red.), M. Waligórski (red.), K. Wojtczak (red.), K. Ziemiński (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leoniego*, Poznań 1999, s. 45.

⁴⁴⁴ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne...*, s. 5 i n.; B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne...*, s. 48 i n.

⁴⁴⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 61.

repartycji prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa, to jednocześnie we współczesnym piśmiennictwie uznany wydaje się pogląd o braku możliwości dokonania takiego pełnego rozgraniczenia⁴⁴⁶. Dzisiaj znów wpływ przemian cywilizacyjnych na polskie prawo administracyjne⁴⁴⁷ oraz europeizacja prawa krajowego⁴⁴⁸ powodują skutek, który doktryna nazwała wręcz kryzysem prawa administracyjnego⁴⁴⁹.

5.5.2. PERSPEKTYWA DOKTRYNY PRAWA PRACY NA WEKTOR ZMIAN PRAWA STOSUNKU SŁUŻBOWEGO

Na tym tle prawo stosunku służbowego *sensu largo*, ujmowane tutaj także jako element prawa administracyjnego, ulega tym negatywnym zjawiskom w stopniu rażącym. W wyniku ekspansji w ostatnim czasie prawa pracy na stosunki służbowe regulowane niegdyś tylko przepisami prawa administracyjnego, nastąpiło bezzasadne nadanie statusu pracowniczego osobom zatrudnionym w administracji państwowej oraz w samorządzie terytorialnym⁴⁵⁰. W monumentalnym Systemie Prawa Pracy stwierdza się przecież, że „w naszym kraju skomplikowany proces historyczny doprowadził do tego, że większość pragmatyk służbowych przekształciło się stopniowo w pragmatyki pracownicze”⁴⁵¹. Do gałęzi prawa pracy, zgodnie z uwagą W. Sanetry, zalicza się dziś zarówno pragmatyki pracownicze, jak i na „zasadzie podwójnej kwalifikacji prawnej” także pragmatyki służb zmilitaryzowanych⁴⁵². Co szczególnie ważne, także doktryna tej gałęzi prawa, choć zgodnie wprost zauważa, że „pojęcie pragmatyk pracowniczych genetycznie wywodzi się z pragmatyk służbowych”⁴⁵³, to oceniając dzisiejszy stan prawodawstwa w obszarze pragmatyk służbowych, pracowniczych i zawodowych podnosi zarzut nie tylko nieuza-

⁴⁴⁶ D. Dąbek, *Pogranicze prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 85; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej...*, s. 55.

⁴⁴⁷ A. Puczek, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat administrowania przez prawo* [w:] J. Zimmermann (red.), P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 127 i n.

⁴⁴⁸ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 10.

⁴⁴⁹ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu...*, s. 27 i n. [w:] D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, Warszawa 2012].

⁴⁵⁰ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 104.

⁴⁵¹ W. Sanetra, *Pragmatyki zawodowe. Pojęcie i systematyka. Miejsce w systemie źródeł* [w:] K.W. Baran (red.), Z. Góral (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 35.

⁴⁵² Tamże, s. 69.

⁴⁵³ Tamże.

sadnionej mnogości tych aktów prawnych, lecz także przede wszystkim zarzut braku „koherencji aksjologicznej i zgodności z wymogami prakseologii”⁴⁵⁴. Uznany jest tam także pogląd, że początkowo prawo administracyjne, które regulowało służbę publiczną, nie miało „konkurencji”, jednak z czasem pojawiło się w tym obszarze prawo pracy (wcześniej normujące tylko stosunki zatrudnienia poza aparatem publicznym, tj. prawo fabryczne czy prawo robotnicze). W doktrynie prawa pracy nadal trwają szerokie „poszukiwania możliwie najbardziej adekwatnych rozwiązań prawnych w sferze zatrudniania osób dla pełnienia zadań państwa, a więc w służbie publicznej”⁴⁵⁵.

Przywołany pogląd doktryny prawa pracy przyjmuje więc jako zasadny wektor dynamicznych zmian pierwotnego modelu prawa stosunku służbowego. Głęboko kwestionując prawidłowość teoretycznoprawną tego prawa, postuluje nawet, aby dalsze zmiany objęły m.in. także pragmatyki służb zmilitaryzowanych⁴⁵⁶. Przywołany autor wyraża to jednoznacznie, twierdząc, że „osobny problem dotyczy sposobu uregulowania w Kodeksie pracy zatrudnienia pracowników na podstawie mianowania i szerzej osób zatrudnionych w szeroko pojmowanej służbie publicznej na mocy pragmatyk pracowniczych. Przyjmując stanowisko maksymalistyczne, uzasadnione względami natury teoretycznej i aksjologicznej, należałoby się opowiedzieć za uchyleniem odrębnych pragmatyk pracowniczych i objęciem w całości pracowników służby publicznej bezpośrednio regulacjami Kodeksu pracy”⁴⁵⁷. Paradigmat tych zmian, oparty na zasadach prawa pracy jako prawa prywatnego, odrzuca stanowczo tradycyjną zasadę stosunków służbowych, którą ujmowała trafnie dawna paremia: *leges omnium salutem singulorum salutem anteponunt*⁴⁵⁸.

Często gubi się jednak przy tej argumentacji główne motywy, które faktycznie leżały u podstaw zmiany przynależności gałęziowej prawa stosunku służbowego, a które zostały już wyłożone w rozdziale monografii poświęconym powojennym przekształceniom tej części prawa⁴⁵⁹, i które niezwykle dobitnie oddaje twierdzenie T. Zielińskiego, że „wyzwalanie stosunków służbowych spod wyłącznego władztwa prawa administracyjnego jest z punktu widzenia prawidłowości rozwojowych socjalistycznego prawa prostą koniecz-

⁴⁵⁴ Tamże, s. 71.

⁴⁵⁵ Tamże, s. 37. Przykładem takich poszukiwań są prace: A. Sobczyk, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017; A. Sobczyk, *Zakład pracy jako zakład administracyjny. Z problematyki kontroli prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*, Kraków 2020.

⁴⁵⁶ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy...*, s. 310–311.

⁴⁵⁷ Tamże.

⁴⁵⁸ *Leges omnium salutem singulorum salutem anteponunt* – ustawy przedkładają dobro ogółu nad dobro jednostki [w:] K. Burczak, A. Dębiński, M. Jońca, *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018, s. 135; podobnie: M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 1999, s. 111.

⁴⁵⁹ Zob. rozdział Nr 3, *Stadium drugie: dekompozycja prawa stosunku służbowego w systemie prawa w wyniku ukonstytuowania podkategorii pracowniczych stosunków służbowych*, s. 99.

nością⁴⁶⁰. Praktycznym, jasnym skutkiem tej przebrzmiałej teoretycznej perspektywy musiała być przede wszystkim utrata przez stosunki służbowe atrybutów gwarantujących skuteczne, pewne i stabilne wykonywanie zadań państwa w interesie publicznym, przez prawnie chronione osoby⁴⁶¹, gdyż jak to podnosił W. Jaśkiewicz: „możność odwołania odpowiedzialnego pracownika państwowego w każdej chwili ze stanowiska jest zgodna z zasadą odwoływalności funkcjonariuszy socjalistycznego państwa, sformułowaną przez Marksa na podstawie doświadczeń Komuny Paryskiej”⁴⁶².

Natomiast dziś zgodzić się trzeba z J. Steliną, że na poziomie prawa pozytywnego „różnorodność reżimów prawnych zatrudnienia przekłada się w oczywisty sposób na wielość stosunków prawnych stanowiących ramy normatywne dla wykonywania danej pracy. Stosunki te mogą być nazywane stosunkami zatrudnienia i w świetle najbardziej rozpowszechnionej klasyfikacji dzielą się na stosunki zatrudnienia o charakterze pracowniczym i niepracowniczym, a wśród tych ostatnich wyróżnić można stosunki zatrudnienia cywilnoprawne, administracyjne, penalne, ustrojowe oraz kanoniczne”⁴⁶³. Klamrą spinającą te różnorodne sfery działalności jest „możność posługiwania się środkiem, którego dysponentem jest państwo, to jest władzą publiczną”⁴⁶⁴. Stosunek służbowy, którym dziś objęci są funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych (i żołnierze), a także sędziowie i prokuratorzy, to: „koncepcja teoretyczna mająca na celu opisanie określonej rzeczywistości normatywnej odnoszącej się do funkcjonowania szeroko pojętego aparatu państwa”⁴⁶⁵. Niemniej obok tak czysto formalnego ujęcia, zagadnienie to można przedstawić też szerzej, tzn. uwzględniając fakt, że każda osoba zaangażowana w wykonywanie funkcji państwa, a więc wchodząca w skład służby publicznej (w znaczeniu podmiotowym), pozostaje z państwem w określonej więzi prawnej o charakterze publicznym. Treścią tej więzi prawnej jest służba publiczna (w znaczeniu funkcjonalnym), tj. realizacja przypisanych państwu przez konstytucję i ustawy zadań, którą można w najogólniejszym znaczeniu określić mianem stosunku służbowego (stosunku służby)⁴⁶⁶. Jak zauważa autor, „od strony prawnej stosunek ten jest niczym innym, jak odmianą stosunku organizacyjnoprawnego. Stosunek

⁴⁶⁰ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej...*, s. 150.

⁴⁶¹ A. Pakuła, *Kilka refleksji w kwestii niepewności na tle wybranych przykładów z ustrojowego prawa administracyjnego w obszarze administracji rządowej* [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 294.

⁴⁶² W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 384.

⁴⁶³ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje...*, s. 79.

⁴⁶⁴ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji...*, s. 434; W. Jaśkiewicz, *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego* [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 17.

⁴⁶⁵ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje...*, s. 106.

⁴⁶⁶ Tamże.

ten może występować w obrocie prawnym samodzielnie lub w zespoleniu ze stosunkiem pracy lub stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym⁴⁶⁷.

W perspektywie prawa pracy koncepcja „mianowania” jako instytucja tej gałęzi prawa mieści się w konstrukcji teoretycznoprawnej terminu: „stosunek pracy”. Termin ten zaś został normatywnie zdefiniowany w art. 22 §1 Kodeksu pracy, w świetle którego „przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”⁴⁶⁸. Doktryna prawa pracy zauważa przy tym, że „charakter prawny stosunku pracy można określić jako zobowiązanie *sui generis*, co uwidacznia się w dobrowolności nawiązania stosunku pracy, z czym wiąże się swoboda decyzji jego nawiązania, jak i wyboru strony stosunku pracy (art. 11 k.p.). Ten sam artykuł uznaje prawo stron do swobodnego kształtowania treści stosunku pracy w momencie jego nawiązania”⁴⁶⁹. Według T.M. Romer „istotą stosunku pracy jest osobiste świadczenie pracy przez pracownika na rzecz pracodawcy w warunkach podporządkowania pracownika pracodawcy w zakresie dotyczącym pracy. Podporządkowanie polega na osobistym świadczeniu pracy określonego rodzaju na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy, w miejscu i czasie przez niego wskazanym”⁴⁷⁰. Swoboda nawiązania tego stosunku prawnego czy inaczej autonomia woli stron oznacza „z jednej strony większy respekt i szacunek dla woli podmiotów stosunków prawnych, z drugiej jednak większą odpowiedzialność kontrahentów za kształtowanie własnych oświadczeń woli i ich następstwa”⁴⁷¹. W orzecznictwie doprecyzowano, że „stosunek pracy – to więź prawna o charakterze dobrowolnym i trwałym, łącząca pracownika i pracodawcę, której treścią jest obowiązek osobistego wykonywania pracy określonego rodzaju przez pracownika pod kierownictwem, na rzecz i na ryzyko pracodawcy oraz obowiązek pracodawcy zatrudniania pracownika przy umówionej pracy i wypłacania mu wynagrodzenia za pracę”⁴⁷².

Jednocześnie w ujęciu prawa pracy to rodzaj wykonywanych zadań na stanowisku pracy stanowi kryterium wyodrębnienia statusu kategorii pracowników. Zwracał na to uwagę T. Kuczyński, pisząc, że „w ramach konkretnych formacji występują różne kategorie

⁴⁶⁷ Tamże, s. 107.

⁴⁶⁸ Art. 22 §1 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 2025 poz. 277.

⁴⁶⁹ M. Tomaszewska, *Komentarz do art. 22 [w:] K.W. Baran (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2025, s. 214.

⁴⁷⁰ T.M. Romer, *Komentarz do art. 22 [w:] T.M. Romer, Prawo pracy. Komentarz*, LexisNexis; Lex 2012.

⁴⁷¹ M. Gersdorf, *Komentarz do art. 22 [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, J. Skoczyński, Kodeks pracy. Komentarz*, LexisNexis; Lex 2005.

⁴⁷² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 26 czerwca 1996 r., III APr 10/96; Lex: Nr 29672.

zatrudnionych, którzy podlegają odrębnym, normatywnie zdeterminowanym reżimom nawiązania i ustania stosunku zatrudnienia oraz kształtowania treści. Podmioty te różnią się zatem właściwą dlań sytuacją normatywną, która wyznacza ich status kompetencyjny, materialny i procesowy. Podstawowa linia podziału to pracowniczy i niepracowniczy charakter zatrudnienia⁴⁷³. Typ pracowniczy obejmuje takie podstawy zatrudnienia jak powołanie, umowa o pracę oraz mianowanie, a typ niepracowniczy mianowanie wynikające z aktu administracyjnego i kontrakt cywilnoprawny. Poniekąd podobny pogląd wyraził P. Chmielnicki, który rozważając związek między rodzajem podstawy zatrudnienia pracownika samorządowego i jego funkcji publicznej, skonkludował, że związku takiego nie ma, tj. „realizacja funkcji publicznych przez pracownika samorządowego nie jest przy tym powiązana z konkretnymi podstawami zatrudnienia, ale dotyczy każdego rodzaju nawiązania stosunku pracy”⁴⁷⁴.

Przywołana perspektywa wydaje się biegunowo odległa od publicznoprawnej koncepcji w ogóle roli i miejsca funkcjonariusza w reżimie prawa administracyjnego. Funkcjonariusz taki, którego status prawny w pełni determinuje akt administracyjny, przystępuje do prawnie dookreślonego, sformalizowanego postępowania rekrutacyjnego (o statusie postępowania administracyjnego), po czym cały jego zakres zadań i obowiązków regulowany jest przecież ściśle przepisami prawa powszechnie obowiązującego (pragmatykami służbowymi), a przede wszystkim jego „praca” (tj. ta „służba publiczna”) nie jest czyniona „na rzecz pracodawcy”, lecz „w interesie publicznym” (świadczy o tym m.in. składana przysięga przed formalnym przyjęciem do tej służby, czy też np. konstrukcje prawne umożliwiające odmowę wykonania poleceń służbowych). Z uwagi na tak fundamentalnie odmienne usytuowanie w systemie prawa tych kategorii stosunków prawnych (tj. w perspektywie prawa pracy *v.* prawa administracyjnego), ograniczeniu lub w ogóle wyłączeniu podlegać będą w optyce prawa publicznego podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy, tj. prawo do pracy, swoboda nawiązywania stosunku pracy, zasada ochrony godności i innych dóbr osobistych pracownika, równość pracowników w zatrudnieniu, zasada godziwego wynagrodzenia za pracę, zasada zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zasada zaspokajania bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników, ułatwianie pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zasada uprzywilejowania pracownika⁴⁷⁵.

⁴⁷³ T. Kuczyński, *Niektóre problemy zatrudnienia pracowników służb zmilitaryzowanych (mundurowych)* [w:] G. Uścińska (red.), *Prawo pracy. Refleksje i poszukiwania*, Warszawa 2013, s. 414–415.

⁴⁷⁴ P. Chmielnicki, *Stosunek pracy pracownika samorządowego...*, s. 103.

⁴⁷⁵ Z. Góral, *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy* [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 998 i n.

Trzeba wreszcie odnotować, że kierunek zmian prawa stosunku służbowego *sensu largo*, którego wektor przebiega od prawa publicznego do prawa prywatnego, nie jest formą ewolucji, rozwoju czy modernizacji tych instytucji społecznych, których prawo to normuje⁴⁷⁶. Zapewne rację miał T. Zieliński, pisząc, że „niechęć współczesnej teorii prawa do tradycyjnej konstrukcji stosunku służbowego ma swe głębsze przyczyny w panującej w czasach dzisiejszych demokratycznej doktrynie politycznej, z którą idea służby, pełnionej na zasadzie całkowitego władztwa i podporządkowania, zdaje się pozostawać w istotnej sprzeczności”⁴⁷⁷. W perspektywie prawa administracyjnego, jak to już zostało wyżej powiedziane, istniejące zjawisko oceniane jest jako inflacja prawa administracyjnego, jego kryzys oraz bezzasadne wypieranie przez instytucje prawa pracy⁴⁷⁸. Dlatego z dwójką siłą brzmią tutaj słowa J.S. Langroda, który u zarania prawa służby cywilnej dostrzegał potencjalne ryzyko utraty przez to prawo publicznoprawnego charakteru. Wskazywał zatem, że tego typu zmiany paradygmatu, wyrażające się m.in. „szeregiem nie tylko nowych prądów tendencji i haseł, ale także nowych zasad ustrojowych, docierających do dna szeregu instytucji i przedstawiające je nauce w zgoła odmiennym świetle” oznaczać będą ciężki kryzys państwa⁴⁷⁹. Dziś, w ujęciu *stricte* teoretycznoprawnym, w pogląd ten wprost wpisuje się przywołane, profetyczne twierdzenie J. Zimmermanna, że pozbawienie tej gałęzi prawa elementu konstrukcyjnego, jakim jest atrybut władztwa państwowego, „musiałoby oznaczać kres prawa administracyjnego”⁴⁸⁰. To opisane zjawisko, mające raczej charakter dekadencji prawniczej, a nie jakiegokolwiek postępu, motywowane jest współczesną naiwną „dobrotliwą łagodnością”⁴⁸¹, którą J. Łętowski doskonale ujął w sformułowaniu błyskotliwie opisującym paradygmat zmian w obszarze prawa stosunku służbowego, jakoby powodowane było „cukierkową wizją stosunków społecznych”⁴⁸². Praktycznym tego skutkiem jest przyjmowanie przez prawodawcę konstrukcji nie tylko obarczonych wadą błędnej supozycji nazwy (choćaby niezgodny na poziomie „logiki nazw” istniejący dziś koncept intelektualny „mianowania pracowniczego”), ale wręcz po prostu godzących

⁴⁷⁶ Tzn. zjawisko to nie stanowi procesu dostosowywania się tzw. układu administracyjnego; zob. M. Krawczyk, *O możliwościach i sposobach dostosowywania się układu administracyjnego do otoczenia* [w:] J. Korczak (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 48–49.

⁴⁷⁷ T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej...*, s. 149.

⁴⁷⁸ A. Piotrowska, *Oksymoron prawny – o przenikaniu pojęć prawa prywatnego i publicznego* [w:] A. Doliwa (red.), S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 207 i n. [w: D.R. Kijowski (red.), P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III, Warszawa 2012].

⁴⁷⁹ J.S. Langrod, *Służba publiczna jako funkcja administracyjna*, Przegląd Notarialny 1932, Nr 1–4, s. 38 i 41.

⁴⁸⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 75.

⁴⁸¹ J. Hartman, *Krzepkie dzieci biorą świat*, Polityka Nr 48(3491), 20.11–26.11 2024, s. 98.

⁴⁸² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe...*, s. 115.

w klasyczną koncepcję prawdy, rozumianej tutaj jako „zgodność zdania wyrażającego myśl z rzeczywistością”⁴⁸³ (np. służba cywilna oparta na stosunku pracy, a nie służbowym), a tym samym w jedną z głównych wartości prawa administracyjnego⁴⁸⁴.

Na marginesie warto też odnotować, że kwestia ewentualnego zastosowania prawa prywatnego w konstrukcji statusu prawnego kadr służby publicznej czy problematyka skali jego zastosowania była obecna w doktrynie prawa administracyjnego od zarania prawa służby cywilnej. Odniósł się do niej szeroko m.in. Z. Cybichowski, przywołując że „w różnych państwach oceniano w okresie państwa absolutnego stosunek służbowy urzędników państwowych według zasad prawa prywatnego, jakby chodziło o umowę o pracę. Monarcha angażował urzędników, których nazywał sługami. Konstrukcja prywatno-prawna służby publicznej była dla urzędników korzystna, gdy otwierała dla ich pretensyj majątkowych drogę do sądów powszechnych. Echem tych poglądów jest teoria Labanda, głosząca, że nominacja urzędnika, jako akt dwustronny, ma charakter umowy. Jednakże potrzeba zgody urzędnika na nominację nie czyni z niej umowy, inaczej przyjąćby trzeba, że np. sąd, zatwierdzając umowę, zawartą przez opiekuna nieletniego, staje się kontrahentem umowy”⁴⁸⁵.

5.5.3. KONCEPCJA DWOISTEJ NATURY MIANOWANIA W OCENIE DOKTRYNY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Trafnym, nadal niezwykle aktualnym odniesieniem się do przywołanej wyżej perspektywy prawa pracy, jest według mnie argumentacja sformułowana przez T. Liszcza w kontekście krystalizującej się linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w zakresie wykładni mianowania i jego dwoistej natury. Po pierwsze, charakter prawny mianowania powinien być kwestią normatywnie uregulowaną, co oznacza, że niewystarczająca jest tu wykładnia orzecznicza. Po drugie, „należy ograniczyć zakres zastosowania mianowania jako źródła stosunku pracy do tych tylko stanowisk, których zajmowanie wiąże się z udziałem w sprawowaniu władztwa (*imperium*) państwowego. Mianowanie, zachowując charakter decyzji administracyjnej, powinno być tu jednocześnie aktem inwestytury i aktem nawiązania stosunku pracy”⁴⁸⁶. Po trzecie, sprawowanie tego władztwa (*imperium*) tłumaczy specjalne rygory selekcyjne, większą dyspozycyjność i surowszą odpowiedzialność, a z drugiej

⁴⁸³ J. Woleński, *Epistemologia poznanie, prawda, wiedza, realizm*, Warszawa 2017, s. 142 i n.; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa*, Warszawa 2007, s. 633.

⁴⁸⁴ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 124.

⁴⁸⁵ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego...*, s. 1065 (496).

⁴⁸⁶ T. Liszcza, Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997...

strony pewne gwarancje ochronne, w tym zwiększoną stabilność stosunku pracy⁴⁸⁷. Po czwarte, zasadne jest uregulowanie w Kodeksie pracy (lub do czasu uchwalenia nowego kodeksu pracy w odrębnej ustawie) ogólnych zasad zatrudniania pracowników na podstawie mianowania (dotyczących m.in. treści, formy i trybu mianowania). Po piąte, trzeba mieć na uwadze genezę i źródło koncepcji aktu mianowania, która to instytucja została przecież ukształtowana nie przez prawo pracy ani przez prawo cywilne, lecz przez prawo administracyjne, stąd „prawo pracy jako stosunkowo »młoda« gałąź prawa wykształciła niewiele własnych, oryginalnych konstrukcji [...] charakterystyczne dla niego jest to, że wykorzystuje ono konstrukcje pojęciowe, metody i procedury ukształtowane w różnych gałęziach prawa, a zwłaszcza w prawie cywilnym i administracyjnym”⁴⁸⁸.

Z ostatniej uwagi wynika kilka zasadniczych kwestii. Niewątpliwie Kodeks pracy, wymieniając enigmatycznie w dwóch przepisach (art. 2 i 76) mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy „przejął je niejako w gotowej postaci z prawa administracyjnego i jego doktryny, gdzie zawsze zgodnie było i jest uważane za decyzję administracyjną”⁴⁸⁹. Akt mianowania w klasycznym ujęciu spełnia wszystkie wymagania stawiane aktom (decyzjom) administracyjnym, tj. pochodzi od organu administracji publicznej (lub od organu pełniącego w określonym zakresie funkcje organu administracji), jest aktem formalnie jednostronnym (wymagana zgoda nie jest częścią składową aktu, lecz prawnym warunkiem jego skuteczności), rozstrzyga indywidualną sprawę⁴⁹⁰. Natomiast prawo pracy nie zawiera „żadnej regulacji, która chociażby najogólniej określała, czym jest mianowanie jako czynność prawna prawa pracy, jaka jest jego treść, forma i tryb dokonywania, jeśli uznalibyśmy, że nie jest ono aktem administracyjnym”⁴⁹¹.

Choć przyjmuję przywołane glosy jako fundamentalne dla doktryny prawa administracyjnego, to w dwóch jednak punktach zasadne wydaje mi się rozważenie zweryfikowania ich konkluzji. Po pierwsze, jak to już wynika z przeprowadzonych wyżej rozważań⁴⁹², nie do pogodzenia z logiką formalną i teorią definicji⁴⁹³ jest nagminna dzisiaj praktyka nadawania „dwoistego charakteru” jakiegokolwiek instytucji prawa, tj. w tym przypadku mianowaniu. Jednocześnie – skoro autorka wskazuje na bezzasadność rozciągania specjalnego reżimu

⁴⁸⁷ T. Liszcz, Glosa do wyroku SN z dnia 10 kwietnia 1997 r., I PKN57/96; OSP z 1998 r. Nr 7–8, poz. 127.

⁴⁸⁸ Tamże.

⁴⁸⁹ Tamże.

⁴⁹⁰ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 37.

⁴⁹¹ Tamże. Również Kodeks cywilny nie zawiera żadnych regulacji dotyczących tego rodzaju aktów, poza ogólnymi przepisami dotyczącymi oświadczeń woli.

⁴⁹² Zob. podrozdział Nr 4.3, *Normatywne zatowiszowanie prawa stosunku służbowego w prawie pozytywnym*, s. 180.

⁴⁹³ E. Nieznański, *Logika*, Warszawa 2011, s. 96.

właściwego stosunkom służbowym *sensu stricto* na stanowiska np. w „administracji świadczącej” – to brak jest przecież powodów aby mianowanie prawnopracownicze utrzymywać w przepisach Kodeksu pracy. Innymi słowy, w tym zakresie proces konwencjonalizacji⁴⁹⁴ jest w pełni zasadny, a przepisy Kodeksu pracy wraz z katalogiem innych niż mianowanie podstaw zatrudnienia są wystarczające.

Drugim punktem budzącym poważne wątpliwości jest kategoryczne odrzucenie przez autorkę ponadnormatywnych źródeł kształtowania się prawa. T. Liszcz stwierdza bowiem w głosie, że „nie ma instytucji z »natury rzeczy« cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych czy tym bardziej »pracowoprawnych«. Można mówić jedynie o prawnych konstrukcjach pojęciowych wykształconych w poszczególnych gałęziach prawa”⁴⁹⁵. Tak sformułowany osąd może istotnie godzić w dogłębnie zweryfikowany i potwierdzony w monografii kontekst filozoficznoprawny i teoretycznoprawny, w jakim działa prawodawca i nie uwzględniać spuścizny prawa rzymskiego, wyrażającej się chociażby w paremii: *legem bonam a mala nulla alia nisi naturae norma dividere possumus*⁴⁹⁶, a także odrzucać obiektywnie obecne w historii myśli prawniczej fundamentalne nurty filozoficzne, takie jak kantyzm, dialektyzm materialny czy postmodernizm prawniczy.

Co więcej, nawet przecież H. Kelsen twierdził, że system prawny mający strukturę hierarchiczną (co oznacza, że normy które się na niego składają legitymują się tym, że zostały włączone do systemu na podstawie kompetencji udzielonej przez normy wyższego rzędu) na swoim szczycie ma normę podstawową („Grundnorma”). I jak trafnie zauważa S. Wronkowska, „owa norma nie jest normą ustanowioną i nie należy do systemu prawa [...] jest nieodzownym założeniem hipotetycznym dla istnienia systemu prawnego, normą domyslną, która pozwala ujmować cały system norm w kategoriach powinności”⁴⁹⁷. Nie ma ona zatem merytorycznej treści, nakazuje jedynie dawanie posłuchu normom już ustanowionym w określony sposób (konstytucja)⁴⁹⁸. Jednak, co wymaga

⁴⁹⁴ Tj. proces rozciągania przepisów Kodeksu pracy na obszar wcześniej regulowany prawem administracyjnym; zob. T. Górzyńska, *Prawo urzędnicze w powojennej Polsce do 1989 r.* [w:] T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 59.

⁴⁹⁵ T. Liszcz, Głos do wyroku SN z dnia 10 kwietnia 1997...

⁴⁹⁶ *Legem bonam a mala nulla alia nisi naturae norma dividere possumus* – dobre prawo od złego możemy odróżnić miarą prawa natury [w:] M.T. Cycon, *O państwie. O prawach*, Kęty 2013, s. 115.

⁴⁹⁷ S. Wronkowska, *Spory o sposób pojmowania prawa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 56.

⁴⁹⁸ Odnotować tutaj trzeba głos M. Kisielowskiej: „Konsekwencją otwarcia systemu na prawo stanowione przez Unię Europejską, a także przez inne organy o charakterze ponadnarodowym, jest utrata przez prawo administracyjne cechy hierarchiczności. Współcześnie nie jest bowiem możliwe znalezienie wspólnej Grundnormy dla systemu źródeł prawa administracyjnego, na który składają się normy krajowe, unijne oraz międzynarodowe”; M. Kisielowska, *Prawo administracyjne a prawo Unii Europejskiej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 299.

tutaj podkreślenia, w analizowanej teorii nie nakazuje się posłuchu każdemu dowolnemu porządkowi normatywnemu. Kelsen twierdził, że „norma podstawowa nakazuje dawać posłuch takiemu systemowi norm, który spełnia warunek skuteczności społecznej. [...] Inaczej mówiąc, domyślna norma podstawowa pozwala traktować jako system prawny jedynie takie systemy norm, które są społecznie dostatecznie efektywne”⁴⁹⁹. Jednocześnie oddzielał prawo od moralności, traktując je jako odrębne porządki normatywne⁵⁰⁰. Niewątpliwie ten fragment teorii wprost koresponduje z zagadnieniem modelu prawa stosunku służbowego w ujęciu problematyki prakseologii. Tak jak zostało to wyżej wywiezione⁵⁰¹, prakseologia działania prawa i administracji publicznej oraz praktyczna potrzeba zapewnienia sprawnego, celowego działania aparatu państwa (zarówno wojskowego jak i cywilnego), przemawiają za tym, aby interes publiczny mógł w prawnie określonych sytuacjach zdominować interes jednostki. Po prostu procesy społeczne czy, inaczej rzecz ujmując, zadania i kompetencje organów państwa (na poziomie aparatu administracji publicznej) oraz polecenia służbowe i rozkazy (na poziomie bezpośrednich wykonawców tych zadań i kompetencji, tj. osób pozostających w stosunku służbowym), nie byłyby wykonywane w innej (np. prywatnoprawnej) relacji, przede wszystkim w potencjalnie śmiertelnych stanach nadzwyczajnych.

Jednocześnie Kelsen konsekwentnie odrzucał na łamach: „Podstawowych zagadnień nauki prawa państwowego” podział prawa na publiczne i prywatne „o ile on opiera się na przyjęciu istnienia w prawie publicznym władczego stosunku między państwem, a resztą podmiotów”⁵⁰². Autor w miejsce wynikającej z dychotomicznego podziału prawa koncepcji wyodrębnienia prawa publicznego wstawił „konstrukcję opartą na jednej płaszczyźnie, dążącą do najdalej posuniętej ekonomii w dziedzinie pojęć prawnych” i odrzucił „możliwość prawnego skonstruowania pojęcia stosunku zwierzchniego, władczego, istniejącego rzekomo między państwem a obywatelami, [gdyż uważał], że prawniczo nie da się on skonstruować”⁵⁰³. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w przypadku teorii prawa stosunku służbowego, rozumianego jako konstrukt intelektualny odzwierciedlający jednak byt faktycznie i uniwersalnie istniejący w życiu społecznym, ta teza nie znajduje potwierdzenia.

⁴⁹⁹ Tamże.

⁵⁰⁰ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 133; zob. też: P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] M. Stahl (red.), M. Kasiński (red.), K. Włazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 83.

⁵⁰¹ Zob. podrozdział Nr 5.4.8, *Integralność prawa stosunku służbowego jako „sprawa poznania”*, s. 416.

⁵⁰² H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego...* Wilno 1935, s. 16. Podział ten, o czym już była mowa, odrzucił także: L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności...*, s. 501–502, opowiadając się w zamian za podziałem na prawo intuicyjne i pozytywne.

⁵⁰³ Tamże.

WNIOSKI BADAWCZE

Na gruncie przeprowadzonych badań możliwa staje się próba sformułowania odpowiedzi na wyznaczoną na wstępie monografii hipotezę badawczą i określone tam pytania szczegółowe¹. Główna hipoteza badawcza pracy ogniskowała się wokół zagadnienia rzeczywistej tożsamości prawa stosunku służbowego, czyli dotyczyła kwestii prawidłowego ulokowania tej problematyki w systemie prawa, tj. w jego dychotomicznym jak i gałęziowym podziale. Użyte tu określenia (tj. „rzeczywiste” i „prawidłowe”) dobitnie podkreślają, że obszar przeprowadzonych badań nie mógł obejmować tylko prawa pozytywnego, lecz odnosił się też do źródeł ponadnormatywnych. Takie podejście było konieczne m.in. z uwagi na krytyczny, szczegółowo przedstawiony i oceniony w pracy stan tego prawodawstwa. Jego przyczyny, w tym motywacje prawodawcy, zostały nie tylko szeroko przywołane, lecz także udowodnione na podstawie solidnych źródeł prawnohistorycznych. Przede wszystkim wynikały one zwykle z dominującego w danej epoce prawodawstwa polskiego nurtu politycznego zakorzenionego – mniej lub bardziej świadomie – w filozofii państwa i prawa².

Główna hipoteza badawcza dookreślona została pytaniami szczegółowymi, nakierowanymi na poszukiwanie fundamentalnej przecież kwestii istoty prawa stosunku służbowego. Także dlatego konieczne było rozszerzenie prowadzonych badań ze sfery prawa pozytywnego na wspomniane źródła ponadnormatywne, tj. teoretycznoprawne i filozoficznoprawne. Niewątpliwie przecież pierwszym pytaniem, które musi sobie zadać abstrakcyjny prawodawca czy konkretny legislator, jest pytanie o sens i powody tworzenia szczególnych reżimów służbowych. Odpowiedź na to pytanie, w przypadku racjonalnego prawodawstwa, powinna skutkować doborem właściwych metod regulacji, czyli, innymi słowy, prawidłowym przypisaniem regulowanego zagadnienia do właściwej części systemu prawa (publicznego *versus* prywatnego) oraz właściwej gałęzi prawa (administracyjnego *versus* pracy) z uzasadnionym wyznaczeniem pogranicza tych gałęzi prawa. Skupione na takiej perspektywie badania, wyrażające się przede wszystkim zarówno analizą teorii

¹ Zob. podrozdział Nr 1.3, *Hipoteza badawcza teorii oraz jej pytania szczegółowe*, s. 44.

² Zob. podrozdział Nr 2.2, *Model zintegrowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 54; podrozdział Nr 3.2, *Model zdekomponowanego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 100; podrozdział Nr 4.2, *Model zatowarzyszonego prawa stosunku służbowego na tle filozofii i teorii prawa*, s. 174.

prawa publicznego i prywatnego oraz zasad prawa administracyjnego i pracy, jak i analizą pogranicza prawa administracyjnego umożliwiły odnalezienie zworników prawa stosunku służbowego, czynników, które to prawo rozsadzają, a nawet pozwoliły na sformułowanie podstawowych postulatów *de lege ferenda* co do oczekiwanej budowy tego prawa w modelu publicznoprawnym³.

Przyjętą techniką weryfikacji tej ogólnej (tj. głównej) hipotezy badawczej było rozpatrzenie w ujęciu alternatywnym dwóch szczegółowych i skonkretyzowanych hipotez. Pierwsza z nich wyrażała się założeniem, że prawo stosunku służbowego stanowi w pierwszym stopniu część prawa administracyjnego, a w drugim stopniu prawa publicznego. Alternatywnym założeniem było twierdzenie, zgodnie z którym prawo to stanowi w pierwszym stopniu część prawa pracy, a w drugim stopniu prawa prywatnego (zobowiązaniowego). Dowodem prawdziwości jednej z tych hipotez miałyby być odnalezienie w prawie stosunku służbowego atrybutów określających gałęziową tożsamość prawa administracyjnego lub prawa pracy.

W wyniku przeprowadzonych badań możliwe jest sformułowanie następujących wniosków.

1. Punktem wyjścia do oceny stanu prawa stosunku służbowego (tj. punktem odniesienia) jest model tego prawa przyjęty w okresie prawodawstwa międzywojennego. Model ten, czerpiący z myśli O. Mayera, opierał się na koncepcji „publicznego obowiązku służby”, co oznaczało „publiczno-prawny obowiązek jednostki względem państwa, polegający na świadczeniu na jego rzecz określonego rodzaju czynności z osobistym oddaniem się”. Prawodawca, wdrażając tę koncepcję, zastosował jedyny skuteczny w tym wariancie reżim prawny, a mianowicie prawo publiczne (administracyjne) w czystym wariancie, o czym pisał M. Jaroszyński, chociażby w „Materiałach Komisji dla usprawnienia administracji publicznej”. Z uwagi na przyjęty sposób uregulowania tego zagadnienia z dzisiejszej perspektywy okres tego prawodawstwa został w pracy nazwany adekwatnym terminem „zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym”. Bezspeczne dowody potwierdzające ten wniosek numer jeden, zarówno w postaci źródeł normatywnych, jak i doktrynalnych zostały przedstawione w rozdziale drugim monografii.
2. Monocentrycznie zintegrowany model prawa stosunku służbowego w okresie prawodawstwa powojennego uległ procesowi, którego adekwatnym określeniem jest „dekompozycja w postaci ukonstytuowania się podkategorii pracowniczych stosunków służbowych”. Powody właśnie tej dekompozycji, co zostało szeroko przywołane w badaniach, były formą realizacji dominującej w ówczesnym pra-

³ Zob. podrozdział Nr 5.4.9, *Integralność prawa stosunku służbowego – postulaty de lege ferenda*, s. 419.

wodawstwie doktryny filozoficznoprawnej. Kierunek zmian, czyli „od prawa administracyjnego do prawa pracy”, nie miał jednak charakteru wykonawczego wobec przyjętej, kompleksowej koncepcji prawa stosunku służbowego, lecz stanowił po prostu formę wdrażania założeń likwidacji odmienności w statusach prawnych grup społecznych (m.in. służby cywilnej i wojskowej). Potwierdzają to wprost i jednoznacznie dowody opisane w rozdziale trzecim. Z dowodów tych wynika też wniosek, że motywy działania ustawodawcy tego okresu dalekie były od motywów merytorycznych, nie opierały się na jakiegokolwiek analizie istoty i charakteru relacji osoby w reżimie służby publicznej i państwa, lecz stanowiły jaskrawy wyraz instrumentalizacji prawa.

3. Przeprowadzone szerokie, wyczerpujące badania aktualnego stanu prawnego prawa stosunku służbowego *sensu largo*, pogłębione analizą doktryny prawa administracyjnego i prawa pracy uzasadniły użycie w stosunku do niego określenia „atomizacja”. Bezprecedensowy rozrost tych regulacji, niekonsekwencja prawodawcy w stosowaniu instytucji prawa administracyjnego oraz prawa pracy, nielogiczne wprowadzanie kompetencji publicznych do formacji o statusie prywatnoprawnym czy wreszcie wielokrotne dublowanie tych samych regulacji w odrębnych pragmatykach służbowych udowodniły tezę o nieuzasadnionej merytorycznie, horyzontalnej i wertykalnej atomizacji tego prawa. W świetle badań przeprowadzonych w rozdziale czwartym monografii ta praktyka doskonale wpisująca się w postmodernistyczny nurt filozofii prawa, wyrażała się nie tylko skrajną instrumentalizacją tego prawa, ale przede wszystkim szkodliwą reaktywnością, rozumianą tu w tym sensie, iż adresaci norm mieli bezpośredni wpływ na proces ich kształtowania. Oczywiście tego efektem było obok przywołanej już bezzasadnej atomizacji wprowadzanie w miejsce instytucji uzasadnionego administracyjnoprawnego reżimu, instytucji wygodnych adresatom tych norm, czyli instytucji prawa pracy. Perspektywę publicznoprawną, tj. interesu publicznego w treści aktualnego prawa stosunku służbowego zaczęła bezzasadnie wypierać perspektywa pracowniczo-prawna, czego skutkiem jest dziś faktyczna pozorność „statusów służbowych” wielu segmentów służby publicznej, w tym przede wszystkim korpusu służby cywilnej. W ujęciu praktycznym zjawisko to wyraża się po prostu w dysfunkcji instytucji objętych tymi formacjami.
4. Na gruncie przeprowadzonych rozważań możliwe jest sformułowanie tezy o udowodnionym w badaniach wektorze zmiany paradygmatu prawa stosunku służbowego. Ten dotychczasowy wektor przebiegał w zgodzie z klasycznym twierdzeniem „od prawa publicznego do prywatnego”. W stosunku do tego kierunku (i jego przyczyn) użyto w monografii terminu „stadium”, który wydaje

się w sposób precyzyjny oddawać charakter tych zmian. Słownikowa jego definicja wyraża nie tylko aspekt odrębnej „etapowości” zjawiska, które ten termin opisuje, ale łączy z nim jednocześnie powszechną, wydawać by się mogło, konotację ze „schorzeniem”. Tak też właśnie wynika z przeprowadzonych badań; każde kolejne „stadium” historii prawa stosunku służbowego wyrażało głębokie, trapiące instytucję służby publicznej dysfunkcje. Co więcej, na gruncie tych badań możliwe było podjęcie próby antycypacji dalszego kierunku przekształceń. Udowodniona więc cykliczność wzmacniania w prawodawstwie elementów publicznoprawnych zogniskowanych wokół stosunku administracyjnoprawnego (tj. pragmatyki kadr administracji publicznej z 1922 r., 1982 r., 1996 r.) ma wymiar obiektywny. Oznacza to więc, że w przypadku wystąpienia okoliczności krytycznych, bliskich sytuacjom konstytucyjnie regulowanych stanów nadzwyczajnych, w państwie prawa pojawia się determinacja prawodawcy i jednocześnie przyzwolenie społeczne na korektę wektora zmian paradygmatu prawa stosunku służbowego w kierunku wariantu publicznoprawnego.

5. Odniesienie prawa stosunku służbowego właśnie do tych stanów nadzwyczajnych pozwoliło na sformułowanie odpowiedzi na główną, ogólną hipotezę badawczą pracy. Przez przeniesienie badanych zagadnień właśnie w wymiar ekstremalny uwypuklają się jaskrawo te jego elementy, które odpowiadają na pytanie o sens i powody tworzenia szczególnych reżimów służbowych. Elementy te znikają z pola widzenia w warunkach stabilnego spokoju społecznego, wydając się archaiczne. W sytuacjach ekstremalnych stanowią jednak gwarancję sprawnego, legalnego funkcjonowania aparatu państwa, a tym samym gwarancję bezpieczeństwa publicznego (w tym ochrony życia, zdrowia, mienia i stabilności ustrojowej) oraz porządku publicznego (w tym zachowania norm prawnych i zasad współżycia społecznego). Przecież tylko instytucje prawa administracyjnego, których charakter wynika z wyjściowego założenia nadrzędności interesu publicznego nad interesem jednostki (a które ujęte są przede wszystkim w koncepcji stosunku administracyjnoprawnego), potencjalnie zapewniają wykonywanie zadań publicznych także w warunkach wymagających niezachwianego osobistego poświęcenia i dyspozycyjności funkcjonariuszy (żołnierzy), a nawet z uzasadnionym kosztem w postaci ograniczenia ich praw i wolności (oczywiście w konstytucyjnie wyznaczonym zakresie).
6. Usytuowanie problematyki prawa stosunku służbowego w świetle sytuacji nadzwyczajnych wyodrębnia funkcje publicznoprawnego statusu funkcjonariuszy, ale nie oznacza jednak, że tylko wystąpienie takich warunków uzasadnia istnienie takiego modelu tego prawa. Z zachowaniem proporcji, ale konsekwentnie

w reżimie prawa administracyjnego, status taki regulować musi także funkcjonowanie kadr w czasach spokoju społecznego w odniesieniu do tych stanowisk w aparacie państwa, którym ustawodawca nadaje prawo bezpośredniego udziału w sprawowaniu szeroko rozumianego władztwa (*imperium*) państwowego. Z przeprowadzonych badań wynika przecież, że społecznie akceptowany jest szczególnie status prawny (zarówno obowiązki, jak i szerokie uprawnienia socjalno-bytowe) funkcjonariuszy służb *stricte* zmilitaryzowanych także w czasie nieobjętym stanem nadzwyczajnym. Co więcej, ta społeczna akceptacja dotyczy też tych formacji *en bloc*, bez względu na to, czy osoba na konkretnym stanowisku faktycznie zajmuje się zadaniami o charakterze specjalnym (tzn. wymagającym osobistego poświęcenia się czy też dyspozycyjności). Poza taką „akceptacją społeczną” pozostają jednak najważniejsze w aparacie państwa stanowiska w administracji cywilnej; czy to w administracji rządowej, czy szeroko rozumianej, horyzontalnej administracji państwowej. Jak wykazały badania, stan takiej oceny społecznej tych formacji służbowych (stosunków służbowych *sensu largo* czy pracowniczych stosunków służbowych) jest efektem świadomego, konsekwentnego niszczenia etosu tej grupy zawodowej w okresie powojennym, a następnie nieudolności i niekompetencji prawodawcy w okresie potransformacyjnym. Paradoks tej sytuacji polega na tym, że specjalnym reżimem o charakterze administracyjnoprawnym objęte są formacje podporządkowane innym formacjom, które takiego reżimu (standardu, weryfikacji, ochrony prawnej) nie mają. Dobrym przykładem takiej sytuacji może być pracowniczoprawny status korpusu służby cywilnej, ulokowany w resortach siłowych pomiędzy kierownictwem politycznym a formacjami zmilitaryzowanymi (jak ma to dzisiaj miejsce w resorcie sił zbrojnych czy resorcie spraw wewnętrznych). W monografii udowodniono, że sytuacja taka nie tylko jest pozbawiona uzasadnienia systemowego, lecz także stanowi nieakceptowalną formę osłabiania struktur państwa.

7. Jeżeli zatem istotą i celem istnienia prawa stosunku służbowego (czy inaczej rzecz ujmując: specjalnego reżimu łączącego funkcjonariusza z państwem) jest uzasadniona aksjologicznie i oparta na normatywnych fundamentach, społecznie akceptowalna zdolność prawodawcy do proporcjonalnego ograniczenia praw i wolności funkcjonariuszy z uwagi na interes publiczny, to konsekwencją tego jest rozstrzygnięcie przynależności gałęziowej i usytuowania w systemie prawa przepisów tworzących to prawo stosunku służbowego. W świetle przeprowadzonych badań nie ma wątpliwości, że nieprawdziwa jest założona hipoteza szczegółowa, zgodnie z którą modelowe prawo stosunku służbowego stanowi w pierwszym stopniu część prawa pracy, a w drugim stopniu prawa prywatnego (zobowiązaniowego),

zaś atrybuty określające gałęziową tożsamość prawa pracy stanowią jednocześnie atrybuty prawa stosunku służbowego. Rdzeniem prawa pracy jest zogniskowana w art. 22 §1 Kodeksu pracy normatywna konstrukcja „stosunku pracy”; stąd zespół norm prawnych budujący w tym wariancie prawo stosunku służbowego uwzględniać musiałby podstawowe zasady i aksjologię tej gałęzi prawa, w tym nadrzędną zasadę, którą jest swoboda nawiązywania stosunków pracy. Wysuwana zwykle na plan pierwszy centralna metawartość tego prawa odnosi się do problematyki ochrony w stosunkach pracy przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, a nadto wartość ta ma wymiar organizatorski i ochronny. Absolutnie więc, jak zostało to udowodnione w rozdziale: „Dychotomiczny podział systemu prawa w doktrynie prawa pracy”, wartości, zasady i funkcje tego prawa nie przyjmują perspektywy interesu publicznego.

8. Alternatywną hipotezą szczegółową było założenie, że prawo stosunku służbowego stanowi w pierwszym stopniu część prawa administracyjnego, a w drugim stopniu prawa publicznego. Przeprowadzone badania, w szczególności w rozdziale pt. „Stosunek administracyjnoprawny”, udowodniły, że modelowe prawo stosunku służbowego wykazuje atrybuty tożsamościowo przynależne do prawa publicznego (administracyjnego). Rdzeniem tego modelu jest stosunek administracyjnoprawny (tj. w służbie państwowej), który będąc aktem nominacji, konkretyzuje wzajemne prawa i obowiązki stron (funkcjonariusza i państwa) i stanowi źródło dodatkowych więzi zależności. Ogólny stosunek zależności w służbie publicznej jest tą instytucją i tą formą, która umożliwia rzeczywistą realizację założeń szczegółowo omówionych we wniosku numer pięć, a które dotyczyły sensu i powodów tworzenia szczególnych reżimów służbowych. Istotą prawa stosunku służbowego *sensu largo* jest jego przedmiot, tj. określenie sytuacji prawnej podmiotu stosunku prawnego z uwzględnieniem interesu publicznego. Źródłem tego prawa, co zostało w pracy szczegółowo wyłożone, są koncepcje prawnonaturalne, a w szczególności te, które z twierdzeń o rzeczywistości (tj. tu o naturze ludzkiej oraz naturze społeczności) w drodze operacji logicznych wyprowadzają sądy powinnościowe wobec funkcjonariuszy publicznych (m.in. dot. problematyki moralności służby publicznej). Badania potwierdziły zatem założenie o aprioryczności fundamentalnych wartości, zasad i norm konstruujących problematykę prawa stosunku służbowego, a także odnotowały istnienie cyklu dezintegracji i integracji politycznej tej części życia społecznego. Nadrzędna zasada (imperatyw działania), którą w prawie stosunku służbowego jest podporządkowanie się funkcjonariusza prawu powszechnemu i apriorycznemu prawu moralnemu, skutecznie zabezpiecza interes publiczny w praktycznym działaniu

- aparatu państwa. Podwójna pozycja funkcjonariusza w stosunku administracyjnoprawnym nie narusza tego pozytywnego efektu, pod warunkiem jednak zachowania przez prawodawcę prawidłowej proporcji i priorytetów w posiłkowym stosowaniu instytucji prawa pracy.
9. Przyjętym na wstępie monografii szczegółowym celem badawczym było także odnalezienie zworników, które w obecnym, zatimizowanym stanie prawa stosunku służbowego *sensu largo* łączą akty prawne regulujące status prawny szeroko rozumianych kadr służby publicznej. Jak pokazały badania, nie w każdym akcie prawnym mającym status pragmatyki zworniki takie są wystarczająco widoczne. Proces konwencjonalizacji prawa stosunku służbowego poprzez jego przejmowanie przez prawo pracy w niektórych przypadkach zaszedł tak daleko, że jedynie w echach historii i genezie danej formacji odnaleźć można publicznoprawne przesłanki. Niemniej jednak w rozdziale monografii pt. „Cechy wspólne prawa administracyjnego i prawa stosunku służbowego” udowodniono tożsamościową zbieżność poszukiwanych zworników z katalogiem aksjomatów prawa administracyjnego. Prawo stosunku służbowego *sensu largo*, bez względu na normatywne konstrukcje wewnątrz poszczególnych aktów prawnych, musi mieścić się w tak fundamentalnych założeniach jak np. aksjomat realizacji dobra wspólnego czy aksjologia prawa administracyjnego. Tylko odniesienie się do katalogu aksjomatów prawa administracyjnego daje sposobność odnalezienia wspólnego mianownika dzisiejszej mozaiki tych aktów prawnych.
10. Problematyka poszukiwania zworników dzisiejszych aktów prawnych tworzących prawo stosunku służbowego *sensu largo* stanowi jeden z argumentów za twierdzeniem, że samo prawo pozytywne jest niewystarczającym źródłem badań. Z tego poziomu, z uwagi na zatimizowany horyzontalnie i wertykalnie stan tego fragmentu prawa, brak jest możliwości konsekwentnego zarysowania paradygmatu prawa stosunku służbowego w aktualnym prawodawstwie. Badania jednoznacznie to udowodniły. Jednocześnie wypracowane w prawoznawstwie dwie główne perspektywy doktrynalne, tj. prawa administracyjnego i prawa pracy, dysponują poważnymi, koniecznymi do wzięcia pod uwagę (choć zwykle wykluczającymi się) argumentami. Dlatego fundamentalnym zadaniem w pracy było znalezienie kryterium, które umożliwiło dokonanie ich oceny. Konieczny był obiektywny punkt odniesienia, oderwany od argumentacji dziedzinowej, właściwej dla danej gałęzi prawa. Konieczne było spojrzenie na tę problematykę z poziomu wyższego, obejmującego nie tylko istniejący system prawa, lecz także jego filozofię i teorię. Dlatego ostatnim już wnioskiem pracy jest twierdzenie, że prawodawca w kształtowaniu prawa stosunku służbowego nie może pomijać

źródeł ponadnormatywnych, tj. filozoficznoprawnych, teoretycznoprawnych, historycznoprawnych i prakseologicznych. Czerpanie inspiracji do zmian treści tego prawa jedynie z żądań adresatów tych norm, bez zrozumienia istoty i wyższego celu regulowanej materii, stanowi nie tylko przejaw krótkowzrocznej instrumentalizacji prawa, ale jak pokazały przeprowadzone badania, jest po prostu niebezpieczną dla państwa drogą donikąd.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej do prowadzenia postępowania administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020.
- Arystoteles, *Polityka*, przekład i oprac. Piotrowicz L., Wrocław 1963.
- Baran K.W. (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Baran K.W., Książek D., *Pojęcie, systematyka i hierarchia źródeł prawa pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Baran K.W. (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Baran K.W. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Baran K.W. (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Baran K.W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), Ura E. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XII, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023.
- Barankiewicz T., *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.
- Barcz J., *Komentarz do ustawy z 27.07.2001 r., o służbie zagranicznej*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, Nr 4.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Bator A., *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej. Punkt wyjścia i jego krytyka*, Przegląd Prawa i Administracji 2020, Nr CXX/1.
- Baumgartner F.R., Jones B.D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 2009.
- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacja tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] Niżnik-Dobosz I. (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

- Behr J., *Wybrane uwagi z pogranicza prawa administracyjnego i prawa pracy* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Bieniek G., *Komentarz do art. 76* [w:] Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., Pazdro Z., *Stosunki służbowe i organizacyjne asystentów państwowych szkół akademickich*, Lwów 1934.
- Bigo T., *Organizacja zawodu urzędniczego (państwowa służba zawodowa)* [w:] Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952.
- Bigo T., *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych* [w:] Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. III, Warszawa 1952.
- Błachucki M., *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym* [w:] Wąsowski K.A. (red.), Zalaśńska K. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury*, Kraków 2014.
- Błachucki M. (red.), Górzyńska T. (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.
- Błachucki M., *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny*, Warszawa 2019.
- Błaś A., *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej w państwie prawa* [w:] Jan-ku Z. (red.), Szewczyk M. (red.), Waligórski M. (red.), Wojtczak K. (red.), Ziemiński K. (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999.
- Błaś A., *Słowo wstępne* [w:] Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Książka jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Błaś A., *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Błaś A. (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.
- Błaś A. (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Boć J., *Trzy sfery znaczenia upływu czasu dla prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Bojanowski E., *Refleksje nad charakterem przedsiębiorstw państwowych Polskie Koleje Państwowe oraz Polska Poczta, Telegraf i Telefon ze stanowiska nauki prawa administracyjnego* [w:] Łętowski J. (red.), Pruszyński J. (red.), *Prawo administracja gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983.
- Bojanowski E., Żukowski K., *Pisma wybrane. Wacław Dawidowicz*, Warszawa–Gdańsk 2022.
- Borek-Buchajczuk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005.
- Borek-Buchajczuk R., *Przenoszenie pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli do korpusu służby cywilnej* [w:] Parchomiuk J. (red.), Uliasz B. (red.), Kruk E. (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.
- Borkowski J., *Prawo administracyjne* [w:] Starościak J. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Borkowski J., *Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa* [w:] Starościak J. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Borkowski J., Krawczyk A., *Aspekt podmiotowy regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Brun J., *Arystoteles i Liceum*, Warszawa 1999.
- Bulira J., *Komentarz do art. 185* [w:] Królikowski H. (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II; Lex/el 2024.
- Burczak K., Dębiński A., Jońca M., *Łacińskie sentencje i powiedzenia prawnicze*, Warszawa 2018.
- Cebera A., *Analiza rozwoju teorii dotyczących rozgraniczenia prawa publicznego i prywatnego przy zastosowaniu paradygmatu Thomasa S. Kuhna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria prawnicza 2015, Nr 87.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawodawstwa*, Warszawa 2014.
- Chelmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową* [w:] Rabska T. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Chmielnicki P., *Stosunek pracy pracownika samorządowego a jego funkcja publiczna* [w:] Stec M. (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.

- Chylak K., *Systemy organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich przed powstaniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2014, t. XV, Nr 9, cz. 2.
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992.
- Cieślak Z., Jagielski J., *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1995.
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Cieślak Z. (red.), Zalasinska K. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, Warszawa 2012.
- Cieślak Z., *Ogólna charakterystyka prawa administracyjnego* [w:] Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Cieślak Z. (red.), Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Cieślak Z., *Modele układów administracyjnych i ich usprawnianie* [w:] Cieślak Z. (red.), Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
- Cieślak Z. (red.), Drobny W. (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019.
- Cyceron M.T., *O państwie. O prawach*, przekład Żółtowska I., Kęty 2013.
- Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa 1927.
- Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930.
- Czapliński W. (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006.
- Czaputowicz J., *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej* [w:] Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Czarnik Z., Posuszny J., *Zakład publiczny* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Czerniak-Swędzioł J., *Podstawy nawiązania stosunku pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Człowiekowska J., *Prawo do sądu w aspekcie pogranicza prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

- Czuryk M., *Funkcjonariusze (pracownicy) Straży Ochrony Kolei*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2016, Nr 17(3).
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. IV; Lex/el. 2024.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, PiP 1970, Nr 12.
- Dawidowicz W., *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971, Nr 6.
- Dawidowicz W., *Zarys koncepcji badań nad organami administracji państwowej*, PiP 1976, Nr 5.
- Dawidowicz W., *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?*, PiP 1982, Nr 3/4.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dąbek D., *Pogranicze prawa administracyjnego miejscem trudnych spotkań* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Dąbrowski S., Łazarska A., *Komentarz do art. 69, 75 i 80-80d* [w:] Górski A. (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Derlatka M. (red.), *Służba w Straży Granicznej. Komentarz do art. 31–147b ustawy o Straży Granicznej*, opubl.: Lex/el. 2018.
- Dębicka A. (red.), Dmochowski M. (red.), Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Dmochowski M. (red.), Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Dobosz P., *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym* [w:] Zimmermann J. (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Dobosz P., *Imponderabilia publiczne w obrębie prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* [w:] Stahl M. (red.), Kasiński M. (red.), Wlaźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Dobosz P., *Prawo administracyjne a dziedziny z niego wyrosłe* [w:] Zimmermann J. (red.) *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Dobosz P. (red.), Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Doliwa A. (red.), Prutis S. (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne* [w:] Kijowski D.R. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III, Warszawa 2012.

- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, Warszawa 2011.
- Dral A., *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Drobny W., *Przepisy ogólne* [w:] Mazuryk M. (red.), Drobny W., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Drobny W., *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015.
- Drobny W., *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G IUS 2017, Vol. 64, Nr 2.
- Drobny W., *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej* [w:] Zimmermann J., *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Drobny W., *Prawne źródła etosu urzędniczego* [w:] Federczyk W. (red.), *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2018.
- Drobny W., *Przenikanie się prawa konstytucyjnego, prawa pracy i prawa administracyjnego na przykładzie polskiego prawa urzędniczego w świetle orzecznictwa*, Studia prawnicze 2018, Nr 5 (specjalny).
- Drobny W., *Prawo do dobrego samorządu (w części dotyczącej korpusu urzędniczego) jako komponent prawa do dobrej administracji* [w:] Stec M. (red.), Małysa-Sulińska K. (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021.
- Drobny W., *Naruszenia ustrojowych wytycznych służby cywilnej*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2022, Nr 1(65).
- Drobny W., *Normatywna idea naboru jako przejaw wspólnotowego wymiaru samorządu terytorialnego* [w:] Stec M. (red.), Małysa-Sulińska K. (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, Warszawa 2022.
- Drobny W., *O prawnych i pozaprawnych powodach odstąpienia od publicznoprawnego modelu służby cywilnej*, Studia Iuridica 2022, Nr 92.
- Drobny W., *Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa służby publicznej na przykładzie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej* [w:] Szewczyk M. (red.), Staniszevska L. (red.), Kruś M. (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, Warszawa 2022.
- Drobny W., *25 lat konstytucyjnych gwarancji prawa służby cywilnej w Polsce* [w:] Grabowski R. (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zatuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Toruń 2022.

- Drobny W., *Co współczesne prawo administracyjne zatraciło z poglądów profesora Stanisława Kasznicy o służbie publicznej?* [w:] Błachucki M. (red.), Staniszevska L. (red.), *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla polskiej nauki*, Warszawa 2024.
- Dubowik A., *Wątpliwości wokół trybu zmian stosunku pracy z mianowania* [w:] Sannetra W. (red.), *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień. Materiały konferencji*, Tykocin 8–10 maja 1998, Białystok 1999.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Dubowik A., *Status prawny asystentów sędziów i referendarzy sądowych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Duniewska Z., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] Zacharko L. (red.), Matan A. (red.), Łaszczyca G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne w systemie prawa* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., *Powstanie i kształtowanie się prawa administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne w systemie prawa* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – zmienność w niezmienności* [w:] Jakimowicz W. (red.), Krawczak M. (red.), Niżnik-Dobosz I. (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Duniewska Z. (red.), Lewicka R. (red.), Lewicki M. (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego* [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Duniewska Z. (red.), Karcz-Kaczmarek M. (red.), Wilczyński P. (red.), *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Warszawa 2022.
- Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2021.
- Działocha K., Łukaszcuk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, PiP 2006, Nr 11.
- Engels F., Marks K., *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949.
- Fenich Z., *Polskie prawo prywatne i procesowe. Studja*, Kraków 1936.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

- Florczak I., *Funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego* [w:] Baran K.W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), Ura E. (red.), *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023.
- Fornalik A., *Jaki stan prawny i faktyczny sprawy uwzględnia organ, a jaki sąd administracyjny?*, System Legis. Pozyskano z: <https://legalis.pl/jaki-stan-prawny-i-faktyczny-sprawy-uwzględnia-organ-a-jaki-sad-administracyjny/> (dostęp: 10.01.2026).
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Gabriel-Węglowski M., *Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną*, opubl.: Lex/el. 2019.
- Galster J., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji RP* [w:] Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Gałędek M., *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 181 Konstytucji* [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Gersdorf M., *Komentarz do art. 22* [w:] Gersdorf M., Rączka K., Skoczyński J., *Kodeks pracy. Komentarz*, LexisNexis; Lex 2005.
- Gierach E., *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 752)*, Warszawa, 21 października 2008.
- Gintowt-Jankowicz M., *Klucz polityczny nie wystarczy*, Rzeczpospolita 15 listopada 2001.
- Gintowt-Jankowicz M., *Apolityczność stosowana. Moje lata ze służbą cywilną*, Warszawa 2023.
- Gonera K., *Komentarz do art. 89* [w:] Górski A. (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Gonera K., *Status pracowniczysędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] Piotrowski R. (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Gronowska B., *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [w:] Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Góral Z., *Stosunki pracy z mianowania z perspektywy 40 lat obowiązywania Kodeksu pracy*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2015, vol. XXIV, Nr 3.
- Góral Z., *Podstawowe zasady indywidualnego prawa pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Góral Z., *Swoboda nawiązania stosunku pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Góral Z., *Status prawny pracowników samorządowych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.

- Górski P., *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011.
- Górzyńska T., *W sprawie nowej regulacji prawa służby państwowej w Polsce*, PiP 1983, Nr 9.
- Górzyńska T., *Problematyka stanowisk kierowniczych w urzędach organów administracji państwowej* [w:] Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Górzyńska T., *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Górzyńska T., *Czy był pomysł nowej ustawy?* Wspólnota 1990, Nr 23.
- Górzyńska T., *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli a państwowa służba cywilna*, Kontrola Państwowa 1992, Nr 5.
- Górzyńska T., *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, Studia Prawnicze 2001, Nr 3-4.
- Górzyńska T., *Polska służba cywilna – problem nadal nierozwiązany* [w:] Czapliński W. (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006.
- Górzyńska T., *Służba cywilna w Konstytucji RP* [w:] Wawrzyniak J. (red.), Laskowska M. (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Górzyńska T., *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością* [w:] Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Książka jubileuszowa dedykowana prof. Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Górzyńska T., *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. Drobny W., Warszawa 2016.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 23* [w:] Gruszecki K., *Rybnictwo śródlądowe. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 103* [w:] Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 108* [w:] Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Grześków M., *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020.

- Handzel L., *Straż Graniczna* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Hartman J., *Krzepkie dzieci biorą świat*, Polityka Nr 48(3491), 20–26 listopada 2024.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Hauser R., *Pojęcie i znaczenie stosunku administracyjnoprawnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Celińska-Grzegorzczak K., *Zakres przedmiotowy kontroli sądowoadministracyjnej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- Hauser R. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Hausner R., *Administracja wewnętrzna 1918–1938*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1939, Nr 7–8.
- Hebdzyńska B., *Ustawa o służbie cywilnej z komentarzem oraz przepisy związkowe*, Warszawa–Kraków 1996.
- Hekajło W., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924.
- Hilarowicz T.N., *Zarys nauki administracji (Ogólnej teorii prawa administracyjnego)*, Warszawa 1930.
- Hławacz-Pajdowska E., *Menadżer służb publicznych – nowy zawód, nowe wymagania* [w:] Dębicka A. (red.), Dmochowski M. (red.), B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Hume D., *Traktat o naturze ludzkiej*, t. I, Warszawa 1963.
- Itrich-Drabarek J., *Etyka zawodowa funkcjonariuszy służb państwowych*, Warszawa 2019.
- Iwulski J., *Kodeks pracy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. I, Warszawa 2022.
- Iwulski J., *Kodeks pracy. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, t. II, Warszawa 2022.

- Izdebski H., *Wprowadzenie* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Wpływ rozwiązań prawnych i tradycji służby cywilnej RP na obecny model służby cywilnej*, *Studia Iuridica* 2022, Nr 92.
- Jagielski J., *Problem zaliczania Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” do kategorii „Administracja rządowa”* [w:] Galińska-Raczy I. (red.), *Status posła*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, cz. II, Warszawa 2007.
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] Kijowski D.R. (red.), Miruć A. (red.), Suławko-Karetko A. (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012 [w: Kijowski D.R. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, Warszawa 2012].
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Słowo wstępne* [w:] Jagielski J. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka* [w:] Jagielski J. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jakimowicz W., *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym* [w:] Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *O myśleniu administracyjnym* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretyczna)* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W. (red.), Krawczak M. (red.), Niżnik-Dobosz I. (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W., *O pograniczu bez granic* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W., *O potrzebie integracji nauk administracji* [w:] Korczak J. (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *O potrzebie wykładni doktrynalnej w prawie administracyjnym* [w:] Staniszevska L. (red.), Szewczyk M. (red.), Zimmermann J. (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W. (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Jakimowicz W., *Autorytetowe prawo administracyjne* [w:] Supernat J. (red.) *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

- Jakimowicz W., *Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji* [w:] Dobosz P. (red.), Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie*, Toruń 2002.
- Janku Z. (red.), Szewczyk M. (red.), Waligórski M. (red.), Wojtczak K. (red.), Ziemiński K. (red.), *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Poznań 1999.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*, Warszawa 1923.
- Jaroszyński M.Z., *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia ogólne organizacji aparatu państwowego w zakresie administracji* [w:] Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952.
- Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952.
- Jaroszyński M., Litwin J., Taborski W., *Prawo szkół wyższych. Teksty i komentarze*, Warszawa 1955.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997.
- Jaśkiewicz W., *Pozazumowne stosunki pracy*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1958, Nr 1.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym*, Poznań 1961.
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Poznań 1969.
- Jaśkiewicz W., *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975.
- Jaśkiewicz W., *Pracownicy administracji* [w:] Jendrośka J. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Jaśkiewicz W., *Prawne problemy służby państwowej w nauce prawa pracy i prawa administracyjnego* [w:] Piotrowski W. (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Sesja naukowa – UAM w Poznaniu 11–22.XII.1977 r., Poznań 1981.
- Jaśkiewicz W., *Sytuacja prawna pracowników administracji państwowej* [w:] Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Jaśkiewicz W., *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej* [w:] Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] Błachucki M. (red.), Górzyńska T. (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.

- Jaśkowska M., *Nowe zjawiska w administracji publicznej – perspektywa orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] Cieślak Z. (red.), Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Nowe zjawiska w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Jaworski B., *Prawo administracyjne w kontekście public-private divide* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Jeżewski J., *Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcji współczesnego sposobu myślenia* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Jończyk J., *Uwagi o stosowaniu prawa pracy w przedsiębiorstwie przemysłowym*, PiP 1973, Nr 5.
- Jończyk J., *Uwagi o projekcie kodeksu pracy*, PiP 1974, Nr 5.
- Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1984.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1992.
- Justyński J., *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 1997.
- Kabat A., *Komentarz do art. 5* [w:] Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kaflński I., Nitribitt A., *Ustawa o państwowej służbie cywilnej. Przepisy dyscyplinarne*, Warszawa 1932.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1996.
- Kamiński M., *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* [w:] Łukasiewicz J., *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Kapusta P., *Jeszcze raz o statusie pracowniczym członka samorządowego kolegium odwoławczego*, Samorząd Terytorialny 2021, Nr 4.
- Karpiuk M., *Status prawny służby Parku Narodowego*, Zeszyty Naukowe KUL 2018, Nr 1(241).
- Kasińska-Metryka A., *O dotyku i innych demonach. Komunikowanie pozasłowne w wybranych instytucjach hierarchicznych*, Kielce 2022.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu* przywołane za: W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2001.
- Kelsall R.K., *Higher civil servants in Britain*, London 1955.
- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. I, Wilno 1935.

- Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (w rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, t. II, Wilno 1936.
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.
- Kiczka K., *Znaczenie dorobku unijnego dla polskiej administracji publicznej* [w:] Sługocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2014.
- Kijowski A., *Odrębności statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego*, Przegląd Sejmowy 2004, Nr 1.
- Kijowski D.R. (red.), Miruć A. (red.), Suławko-Karetko A. (red.), *Jakość prawa administracyjnego* [w:] Kijowski D.R. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, Warszawa 2012.
- Kijowski D., *Uprawnienia zawodowe* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kisielewicz A., *Prawo pracy i prawo urzędnicze*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Kisielowska M., *Kilka uwag na temat prawa administracyjnego w przestrzeni ponadpaństwowej* [w:] Zimmermann J. (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kisielowska M., *Prawo administracyjne a prawo Unii Europejskiej* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Kisielowska M., *Transgraniczny akt administracyjny* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Kisielowska M., *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego* [w:] Jakimowicz W. (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Kitler W., Nowak D., Stepnowska M., *Prawo wojskowe*, Warszawa 2017.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933.
- Kmiecik Z., *Europejska formuła prawa do dobrej administracji – aspekt procesowy* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu Karty Praw Podstawowych* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z., *Prawo do dobrej administracji w systemie Konwencji Europejskiej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z. (red.), *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, Warszawa 2019.

- Knysiak-Sudyka H., *Kodeks postępowania administracyjnego – dokąd zmierza ustawodawca?* [w:] Kmiecik Z. (red.), W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borowskiego*, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, Forum Prawnicze 2021, 2(64).
- Kobak M., *Służba więzienna* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Koczur W., *Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element zabezpieczenia społecznego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2017, Nr 312.
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021.
- Kolczyńska M., *Geneza i współczesny kształt rozwiązania problemu 'powinien' – 'jest' w filozofii i naukach prawnych*, Młody Jurysta 2019, Nr 4.
- Kondrat M., *Komentarz do art. 114* [w:] Kondrat M. (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kopczyński J., *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Nakład Stowarzyszenia Urzędników Państwowych, Warszawa 1925.
- Kopczyński J., *Przepisy normujące prawa emerytalne funkcjonariuszy państwowych i wojska*, Warszawa 1926.
- Kopka A., *O logocentryzmie, czyli wstęp do zrozumienia filozofii Jacques'a Derridy*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ, Nauki Humanistyczne 2012, Nr 5.
- Korcz-Maciejko A., Maciejko W., *Żołnierze zawodowi* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Korczak J., *Pracownicy administracji* [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Korczak J., *W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej*, Ekonomiczne Problemy Usług 2009, Nr 45.
- Korczak J., *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Korczak J. (red.), Lisowski P. (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Korczak J., *Stulecie polskiego prawa urzędniczego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2019, Nr 3888.

- Korczak J. (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Korczak J., *Służba publiczna w świetle regulacji polskiego prawa urzędniczego* [w:] Cherka M. (red.), Gołaszewski P. (red.), Piecha J. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Korczak J., *Refleksje nad polską służbą cywilną z perspektywy setnej rocznicy uchwalenia ustawy o państwowej służbie cywilnej* [w:] Górnicz-Mulcahy A. (red.), Lewandowicz-Machnikowska M. (red.), Tomanek A. (red.), *Pro opere perfecto gratias agimus. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław 2022.
- Korczak J., *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, Warszawa 2024.
- Kosieradzka-Federczyk A., Federczyk W., *Czy podział na prawo publiczne i prywatne zachowuje nadal swoją przydatność? Uwagi na przykładzie pozycji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Federczyk W. (red.), *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, Warszawa 2014.
- Kotowski W., *Komentarz do art. 28a* [w:] Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. V; Lex/el. 2024.
- Kotulski M., *Wolność w aspekcie publicznoprawnym* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Kotulski M., *Równość jako dobro prawne* [w:] Korczak J. (red.), Lisowski P. (red.), *Równość w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kotulski M., *Istota i funkcje pogranicza polskiego prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Kotulski M., *Układ administracji publicznej w obsadzaniu Krajowej Administracji Skarbowej* [w:] Korczak J. (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kowalczyk K., *Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji publicznej* [w:] Dobosz P. (red.), Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Krajewski A., *Komentarz do art. 242* [w:] Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krawczyk M., *Zjawisko ekspansji i zjawisko ustępowania prawa administracyjnego – ofensywność czy defensywność?* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.

- Krawczyk M., *O możliwościach i sposobach dostosowywania się układu administracyjnego do otoczenia* [w:] Korczak J. (red.), *Układ administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Krochmal A., *W służbie państwu i obywatelom. 100-lecie służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2022.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004.
- Krysiak L., *W niebycie. Z historii samorządności lekarskiej w Polsce*. Pozyskano z: <https://gazetalekarska.pl> (dostęp: 10.01.2026).
- Kuchciński M., *Przeciw patologiom biurokracji*, Rzeczpospolita z 21 czerwca 2006 r., A10.
- Kuczyński T., *Komentarz do art. 29* [w:] Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Od publicznoprawnej (służbowej) do zobowiązaniowej (pracowniczej) koncepcji stosunku służbowego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Pracownicze stosunki służbowe* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Uwagi wprowadzające* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Kuczyński T., *Nawiązanie stosunku pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kumaniecki K.W., *Administracja społeczna* [w:] Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Kumaniecki K.W., *Służba publiczna* [w:] Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. I, Kraków 1930.
- Kunderewicz C., *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991.
- Kuryłowicz M., *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 1999.
- Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Komentarz do art. 5* [w:] Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Ustawa o Inspekcji Handlowej. Komentarz*, opubl.: LexisNexis 2013.

- Kuta T., *Organizacja oświaty publicznej i wychowania* [w:] Rabska T. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Kustra E., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Langrod J.S., *Regionalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932.
- Langrod J.S., *Służba publiczna jako funkcja administracyjna*, Przegląd Notarialny 1932, Nr 1–4.
- Langrod J.S., *Służba państwowa (Przepisy pragmatyczne i uposażeniowe)* [w:] Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków 1939.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint Kraków 2003.
- Lekston M., *Status prawny nauczycieli akademickich* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Lemańska J., *Elementy przeszkadzające w wewnętrznym integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego)* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Lenin W., *Państwo a rewolucja* [w:] Lenin W., *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949.
- Leoński Z., *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] Leoński Z. (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 1985.
- Leoński Z., *Wyodrębnienie zawodu urzędniczego i swoistych jego cech*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyśle 2006, Nr 2.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Lew M., *Policja* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Lewandowski H., *Status służby państwowej we Francji* [w:] Lewandowski H., Suchowicz W., Sypniewski Z., *Status prawny służby państwowej w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Warszawa 1985.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Lisowski P., *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych* [w:] Zimmermann J. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Lisowski P., *Miedzy asercją a wątpliwością – kilka refleksji o aktualności pojęć w prawie administracyjnym w kontekście ich normatywizacji* [w:] Jakimowicz W. (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.

- Liszczyński T., *Stosunek pracy na podstawie mianowania* [w:] Borek-Buchajczuk R., Kosut A., Ligaj J., Liszczyński T., Łysiak M.R., Perdeus W., *Zarys prawa pracy*, Lublin 2004.
- Liszczyński T., *Osobliwości statusu pracowniczego etatowych członków samorządowego kolegium odwoławczego*, Samorząd Terytorialny 2006, Nr 9.
- Liszczyński T., *Pozaumowne stosunki pracy* [w:] Matej-Tyrowicz M. (red.), Zieliński T. (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006.
- Liszczyński T., *Aksjologiczne podstawy prawa pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Litewski W., *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001.
- Liżewski B., *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, Zeszyty Naukowe KUL 2018, Nr 4.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, przekład Rau Z., Warszawa 1992.
- Longchamps de Bérier F., *Litera prawa*, Warszawa 1947.
- Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Longchamps de Bérier F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej* [w:] Kmiecik Z. (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, Warszawa 2019.
- Longchamps de Bérier F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym* [w:] Kmiecik Z. (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, Warszawa 2019.
- Longchamps de Bérier F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego* [w:] Kmiecik Z. (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, Warszawa 2019.
- Longchamps de Bérier F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego* [w:] Kmiecik Z. (red.), *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, Warszawa 2019.
- Lutostański M., *Służba zagraniczna – jej rola i miejsce w architekturze ochrony bezpieczeństwa państwa*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2015, t. XVI, Nr 6.
- Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] Fundowicz S. (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999.
- Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
- Łętowski J., *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, PiP 1983, Nr 8.
- Łętowski J., *Miejsce i zadania pracowników administracji we współczesnej organizacji państwa* [w:] Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

- Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Łętowski J., *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łukasiewicz J. (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Łukaszczuk A., *Służba cywilna po zmianach z 2015 r.*, PiP 2016, Nr 11.
- Maciejko W., Szustakiewicz P., *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Majewski J., *Komentarz do art. 113 kodeksu karnego* [w:] Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, wyd. IV, opubl.: Lex 2012.
- Majchrzak B., *Dobro wspólne i interes publiczny jako element definicji prawa administracyjnego (komunikat)* [w:] Cieślak Z. (red.), Zalaszińska K. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, Warszawa 2012.
- Majchrzak B., „Kondycja” klasycznych kategorii pojęciowych prawa służby cywilnej [w:] Cieślak Z. (red.), Drobný W. (red.), *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019.
- Makiła D., *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2019.
- Makowski D., *Status prawny pracowników inspekcji publicznych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Masternak-Kubiak M. (red.), Kuczyński T. (red.), *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Warszawa 2009.
- Masewicz W., *Komentarz do art. 2* [w:] Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Lipsk 1895. Pozyskano z: <https://www.deustschestextarchiv.de> (dostęp: 10.01.2026).
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, Lipsk 1896. Pozyskano z: <https://www.deustschestextarchiv.de> (dostęp: 10.01.2026).
- Melezini A. (red.), Teszner K. (red.), *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Michałek A., *Komentarz do art. 28a* [w:] Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, opubl.: Lex 2015.
- Mierzwa J., *O mundurowaniu urzędników administracji ogólnej w Polsce międzywojennej*, *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 2016, Nr 9.

- Mituś A., *Wartości-cele realizowane przez prawo administracyjne* [w:] Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, przekład Boy-Żeleński T., Kęty 1997.
- Morawski L., *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, PiP 2000, Nr 11.
- Mordel T., *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 1–2.
- Mozgawa M., *Komentarz do art. 115 §13* [w:] Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2015.
- Muszalski W., *Zaopatrzenie emerytalne funkcjonariuszy państwowych w Polsce (1918–1954)*, *Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce* 1988, Nr 6.
- Nelicki A., *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej* [w:] Gorzelak G. (red.), Jałowiecki B. (red.), Stec M. (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001.
- Nieznański E., *Logika*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Niżnik-Dobosz I., *Pewność sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w prawie ustrojowym* [w:] Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Niżnik-Dobosz I., *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Niżnik-Dobosz I., *Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym* [w:] Stahl M. (red.), Kasiński M. (red.), Wlazlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Niżnik-Dobosz I., *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Niżnik-Dobosz I., *Pojęcie pogranicza prawa z perspektywy nauki prawa administracyjnego i jego kryteriów* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Niżnik-Dobosz I., *Metoda i technika regulacji „narażenia życia” i „odstąpienia od zasad powszechnie uznanych za bezpieczne” w prawie administracyjnym na przykładzie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej – wnioski de lege lata i de lege ferenda* [w:] Niżnik-Dobosz I. (red.), Człowiekowska J. (red.), *Przyszłość prawa administracyjnego. Woda jako dobro w prawie administracyjnym*, Warszawa 2025.
- Niżnik-Dobosz I. (red.), Człowiekowska J. (red.), *Przyszłość prawa administracyjnego. Woda jako dobro w prawie administracyjnym*, Warszawa 2025.

- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Nowak M., *Status prawny strażników gminnych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Ochendowski E., *Koncepcja szczególnych stosunków władczych i jej rola* [w:] Bar L. (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, Wrocław 1971.
- Ochendowski E., *Zakłady administracyjne* [w:] Jendrośka J. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. II, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1923.
- Oczkowski T., *Komentarz do art. 115* [w:] Konarska-Wrzesek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880.
- Oleś M., *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Oleś M., *Granice prawa administracyjnego i jego pogranicze* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012.
- Oniszczyk J., *Ustrojowoprawne zatrudnienie niepracownicze* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. VII, *Zatrudnienie niepracownicze*, Warszawa 2015.
- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Centralne Biuro Antykorupcyjne* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Wojskowe służby specjalne* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Ossowska M., *Ethos rycerski i jego odmiany*, Warszawa 2014.
- Ossowski A., *Ustawa o Służbie Celnej. Komentarz*, opubl.: LexisNexis 2006.
- Panejko J., *Skrypt z nauki administracji i prawa administracyjnego*, opracowany przez Koło Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno 1929/1930.
- Pakuła A., *Kilka refleksji w kwestii niepewności na tle wybranych przykładów z ustrojowego prawa administracyjnego w obszarze administracji rządowej* [w:] Błaś A. (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014.

- Pakuła A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Parchomiuk J. (red.), Uliasz B. (red.), Kruk E. (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.
- Pązik A., *Komentarz do art. 36* [w:] Pązik A., Słomski M., *Prawo łowieckie. Komentarz*, wyd. II, opubl: Lex/el. 2023.
- Perdeus W., *Stosunki pracy w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] Liszcz T. (red.), Borek-Buchajczuk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005.
- Peretiakowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, Warszawa 1930.
- Petrażycki L., *O dopełniających prądach kulturalnych i prawach rozwoju handlu*, Warszawa 1936.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, Warszawa 1959.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. I, Warszawa 1959.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, Warszawa 1960.
- Petrażycki L., *O nauce, prawie i moralności. Pisma wybrane*, oprac. Kojder A., Warszawa 1985.
- Petrażycki L., *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa 2002.
- Piaskowska O.M., *Komentarz do art. 316* [w:] Piaskowska O.M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*; Lex/el. 2025.
- Piątkowski J., Napiórkowska A., Rutkowska B., *Status prawny pracowników kontroli państwowej* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999.
- Pieprzny S., *Władztwo służb i formacji mundurowych w przestrzeni administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] Duniewska Z. (red.), Lewicka R. (red.), Lewicki M. (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Piotrowska A., *Oksymoron prawny – o przenikaniu pojęć prawa prywatnego i publicznego* [w:] Doliwa A. (red.), Prutis S. (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012 [w: Kijowski D.R. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. III, Warszawa 2012].
- Pisarczyk Ł., *Roszczenia w prawie pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Pliś P., *Państwowa Straż Pożarna* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.

- Puczko A., *Elementy przeszkadzające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa teoretycznoprawna)* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Plażek S., *Projekty nowej ustawy o pracownikach samorządowych* [w:] Parchomiuk J. (red.), Uliasz B. (red.), Kruk E. (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009.
- Plażek S., *Komentarz do art. 26a* [w:] Stec M. (red.), *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
- Plażek S., *Czy przywrócić prawo urzędnicze prawu administracyjnemu? Postulaty de lege ferenda* [w:] Drobny W. (red.), Sibiga G. (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023.
- Plażek S., *Zbyt długi żywot ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej (Studies on Labour Law and Social Policy)* 2024, Nr 4.
- Podwiński S., *Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1934, Nr 7.
- Posobkiewicz M., Kalinowska-Morka J., Świekatowski B., *Państwowa Inspekcja Sanitarna – 60 lat istnienia i 95-lecie funkcjonowania służb sanitarnych w Polsce*, *Przegląd Epidemiologiczny* 2015, Nr 69.
- Prokop P., *Znaczenie jakości dla profesjonalnego zarządzania administracją publiczną* [w:] Dębicka A. (red.), Dmochowski M. (red.), Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Prus Ł., *Prawo administracyjne i osmoza zasad prawa. Zarys problemu* [w:] Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Prusinowski P., *Status prawny pracowników oświaty* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Przywora B., *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Przegląd Sejmowy* 2011, Nr 4.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Puczko A., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na paradygmat administrowania przez prawo* [w:] Zimmermann J. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, *Samorząd Terytorialny* 2001, Nr 12.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Radwan A., *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze... Będzie protest urzędników?*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 28 lipca 2021, Nr 144. Pozyskano z: <https://praca.gazetaprawna>.

- pl/artykuly/8216803,zwiazki-zawodowe-sluzba-cywilna-wyzsze-wynagrodzenie.html (dostęp: 10.01.2026).
- Radwan A., *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła (wywiad z prof. Stefanem Płażkiem)*, Dziennik Gazeta Prawna, 16 lutego 2022, Nr 32.
- Radwan A., *Służba cywilna wymaga reformy na wzór tej sprzed 100 lat*, Dziennik Gazeta Prawna, 17 lutego 2022, Nr 33.
- Radwan A., *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym*, Dziennik Gazeta Prawna, 21 lutego 2022, Nr 35.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Rączka K. [w:] Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Redzik A., *100 lat odrodzonej Adwokatury Polskiej*. Pozyskano z: <https://www.adwokatura.pl> (dostęp: 10.01.2026).
- Reiss W., *Zarys prawa administracyjnego*, Wilno 1930.
- Rogalski M., Szustakiewicz P., Złamańczuk P., *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Romer T., *Właściwości sądów administracyjnych i sądów pracy w sprawach z zakresu prawa pracy* [w:] Błachucki M. (red.), Górzyńska T. (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
- Romer T.M., *Komentarz do art. 22* [w:] Romer T.M., *Prawo pracy. Komentarz*, LexisNexis; Lex 2012.
- Rot H., *Problem dychotomii prawa publicznego i prywatnego*, Przegląd Prawa i Administracji 1976, t. VII.
- Roszevska K., *Status prawny pracowników leśnictwa* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Ruczkowski P., *Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały* [w:] Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Ruczkowski P., *Wykładnia prawa administracyjnego a bezpieczeństwo prawne jednostki i podmiotu administrującego* [w:] Duniewska Z. (red.), Karcz-Kaczmarek M. (red.), Wilczyński P. (red.), *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, Warszawa 2022.
- Rydlowski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw*, Warszawa 2001.
- Rydlowski G., *Jakość rządzenia – przesłanki i uwarunkowania* [w:] Dębicka A. (red.), Dmochowski M. (red.), Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Rycak M., Rycak A., *Status prawny pracowników kultury* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.

- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Safjan M., *Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym*, Rocznik PAN 2002/2003, Kraków 2004.
- Safjan M., *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007.
- Sancewicz P., *Stosunek administracyjnoprawny w niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, Studia Prawa Publicznego 2020, Nr 1.
- Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy* [w:] Matey-Tyrowicz M. (red.), Nawacki L. (red.), Wagner B. (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI-ego wieku*, Warszawa 2002.
- Sanetra W., *Powołanie na stanowisko – instrument polityki (polityki partyjnej) czy polityki zatrudnienia?* [w:] Czapliński W. (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 2006.
- Sanetra W., *Pragmatyki zawodowe. Pojęcie i systematyka. Miejsce w systemie źródeł* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego, Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, Warszawa 2022.
- Seidler G., *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951.
- Seredyński F., *Komentarz do art. 605* [w:] Królikowski H. (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II; Lex/el 2024.
- Sierocka I., *Sankcje w prawie pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny 2021, Nr 1–2.
- Sommermann K.P. (red.), Krzywoń A. (red.), Fraenkel-Haeberle C. (red.), *The civil service in Europe. A research companion*, London 2025.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Sobczyk A., *Zakład pracy jako zakład administracyjny. Z problematyki kontroli prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*, Kraków 2020.
- Sobczyk A., *Pracownik „kodeksowy” a wewnętrzne i zewnętrzne działania organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie do problematyki* [w:] Dobosz P. (red.), Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działania administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2006.

- Stahl M., *Inne podmioty administrujące* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stahl M. (red.), Kasiński M. (red.), Wlazlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Stanosz B., *Wprowadzenie do logiki formalnej*, Warszawa 2002.
- Starościak J., *Organizacja administracji terenowej w Polsce* [w:] Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967.
- Stasiak K., *Ustawa o kuratorach sądowych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Stelmach J., *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Stępień J., *Populizm penalny. Definicje, przejawy, ocena*, Przegląd Legislacyjny 2022, Nr 3.
- Stosyk S., *Racjonalna organizacja biurokracji*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1930, Nr 6, 7, 8.
- Stosyk S., *Przepisy o systemie pracy biurowej w urzędach administracji rządowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1932, Nr 8.
- Stec R., *Komentarz do art. 36* [w:] Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005.
- Stelina J., *Charakter prawny aktu mianowania pracownika samorządowego* [w:] Stec M. (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.
- Stelina J., *Inne stosunki służbowe przekształcone w stosunki pracy* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Stosunek służbowy w ustawie o państwowej służbie cywilnej* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby po 1989 r.* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Stosunki służbowe i stosunki pracy z elementami służby w latach 1944–1989* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Stosunki służbowe sensu stricto (w służbach zmilitaryzowanych)* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.

- Stelina J., *Stosunki służbowe w okresie międzywojennym* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Uwagi wprowadzające* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011.
- Stelina J., *Mianowanie z mocy prawa*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, t. XIV.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017.
- Stelina J., *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016.
- Stelina J., *Pozazumowne stosunki pracy* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Stelina J., *Nieparadygmatyczne stosunki pracy*, PiP 2020, Nr 12.
- Stelina J., *Specyfika urzędniczych stosunków pracy w służbie cywilnej* [w:] Baran K.W. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Stelina J., *Służba cywilna w doktrynie prawa pracy* [w:] Drobný W. (red.), Sibiga G. (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023.
- Strachowska R., *Ustawa o transporcie drogowym. Komentarz*, wyd. III opubl: Lex/el. 2012.
- Suchowicz W., *Status prawny służby państwowej w Republice Federalnej Niemiec* [w:] Lewandowski H., Suchowicz W., Sypniewski Z., *Status prawny służby państwowej w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Warszawa 1985.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)* [w:] Wojtczak K. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej* [w:] Zimmermann J. (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Supernat J. (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Suwaj P.J. (red.), *Inflacja prawa administracyjnego* [w:] Kijowski D.R. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II, Warszawa 2012.
- Suwaj P.J., *Konsekwencje reform okresu transformacji dla współczesnej administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [w:] Zimmermann J. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Sypniewski Z., *Nawiązanie i zmiana stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa–Poznań 1976.
- Sypniewski Z., *Niektóre problemy stabilizacji stosunku pracy pracowników aparatu państwowego* [w:] Piotrowski W. (red.), *Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.
- Sypniewski Z., *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej* [w:] Łętowski J. (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

- Sypniewski D., *Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd zawodowy a przemiany cywilizacyjne* [w:] Zimmermann J. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Szczepaniak R., *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, PiP 2013, Nr 5.
- Szczepaniak R., *Przyczyny odwoływania się do podziału na prawo publiczne i prywatne przez polskie organy stosujące prawo*, Forum Prawnicze 2015, Nr 1.
- Szczepaniak R., *Podział na prawo publiczne i prywatne. Uwagi na kanwie monografii Igora Zachariasza*, Forum Prawnicze 2016, Nr 6.
- Szewe T., *Pojęcie pracodawcy samorządowego i osoby dokonującej czynności w sprawach z zakresu prawa pracy*, Samorząd Terytorialny 2002, Nr 9.
- Szewczyk H., *Propozycja samorządowej służby cywilnej* [w:] Stec M. (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008.
- Szewe A. (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szmit J., *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2024.
- Szpor G., *Status prawny pracowników administracji publicznej* [w:] Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Szubert W., *Funkcje prawa pracy*, PiP 1973, Nr 3–4.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Szustakiewicz P., *Istota stosunku służbowego* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P., *Istotne elementy stosunku służbowego* [w:] Maciejko W. (red.), Szustakiewicz P. (red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P. (red.), Ura E. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XII, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, Warszawa 2023.
- Szustakiewicz P., *Zakres właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa służby cywilnej – ocena potransformacyjnego kierunku zmian* [w:] Drobný W. (red.), Sibiga G. (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023.
- Świątkowski A.M., *Komentarz do Kodeksu pracy*, t. 1, Kraków 2002.
- Święcicki M., *Przedmiot prawa pracy* [w:] Salwa Z., Szubert W., Święcicki M., *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.
- Tarwacka A., Zabłocki J., *Rzymskie prawo publiczne*, Warszawa 2021.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 1, Warszawa 2001.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2001.

- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 3, Warszawa 2001.
- Taubenschlag R., *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1953.
- Tomasz z Akwinu, *O królowaniu – królowi Cypru*, przekład Matyszkowski M., Kraków 2006.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Tuora-Schwierskott E., *Korpus służby cywilnej w Republice Federalnej Niemiec a prawo remonstracji jako prawo do odmowy wykonania polecenia służbowego przez urzędnika państwowego*, *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 2023, Nr 1.
- Turchin P., *Czasy ostateczne. Elity, kontrolity i ścieżka dezintegracji politycznej*, Warszawa 2024.
- Turek P., *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Tyburek M., *Komentarz do art. 45 [w:] Rakoczy B. (red.), Wybrane problemy prawa leśnego*; Lex/el. 2011.
- Ura E., *Status prawny pracowników samorządowych*, Warszawa 1992.
- Ura E., *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2006.
- Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym [w:] Zimmermann J. (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
- Ura E., *Forum Europeum [w:] Brodecki Z. (red.), Europa urzędników*, Warszawa 2009.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., *Status prawny pracowników służby zagranicznej [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), System Prawa Pracy, t. XI, Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Wajda P., *Ochrona porządku na obszarze kolejowym [w:] Wierzbowski M. (red.), Wajda P. (red.), Trela M. (red.), Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wąsowski K.A., *Komentarz do art. 3 [w:] Wierzbowski M. (red.), Wiktorowska A. (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wąsowski K.A. (red.), Zalaśńska K. (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury*, Kraków 2014.
- Wąsowski K.A., *Profesjonalizm w służbie cywilnej – cecha działania, cel czy wartość [w:] Cieślak Z. (red.), Drobný W. (red.), Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany. Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, Warszawa 2019.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przekład Lachowski D., Warszawa 2002.

- Widła T., Zienkiewicz D., *Logika*, Warszawa 2011.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017.
- Wieczorek M., *Zmienna relacja prawa stosunku służbowego sensu stricto i pracowniczych stosunków służbowych na przykładzie wybranych pragmatyk służb mundurowych* [w:] Drobny W. (red.), Sibiga G. (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023.
- Wierzbowski M. (red.), Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Redefiniowanie pojęć z zakresu prawa i postępowania administracyjnego jako rezultat spotkania prawa państwowego i pozapaństwowego* [w:] Kowalczyk B. (red.), Kulińska-Jachowska K. (red.), Prus Ł. (red.), Tabernacka M. (red.), *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, Wrocław 2024.
- Witoszko W., *Status prawny pracowników PAN i instytutów badawczych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System Prawa Pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
- Wołczak-Ciecierska I., *Komentarz do art. 154* [w:] Melezini A. (red.), Teszner K. (red.), *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Lipski J., *Komentarz do art. 127* [w:] Zeidler K. (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wronkowska S., *Pojęcie państwa* [w:] Wronkowska S. (red.), Zmierzczak M. (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Spory o sposób pojmowania prawa* [w:] Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska S., *Systematyzacja norm prawnych – gałęzie prawa* [w:] Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska-Jaskiewicz S., *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.) Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa* [w:] Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Wróblewski J., *System prawa* [w:] Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.

- Wszolek P., *Aksjologia prawa administracyjnego a jego differentia specifica* [w:] Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Wszolek P., *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Wszolek P., *Istota i „rodzaje” integralności polskiego prawa administracyjnego* [w:] Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Wszolek P., *Miejsce służby cywilnej według kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego* [w:] Drobny W. (red.), Sibiga G. (red.), *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*, Warszawa 2023.
- Wszolek P., *Prawo administracyjne* [w:] Wszolek P. (red.), Dudek G. (red.), Oleś M. (red.), *Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, Warszawa 2023.
- Wujczyk M., *Komentarz do art. 2* [w:] Baran K.W. (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] Baran K.W. (red.), Góral Z. (red.), *System prawa pracy*, t. XI, *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2020.
- Zacharko L. (red.), Matan A. (red.), Łaszczyca G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Zawadzka B., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] Skrzydło W. (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Zawadzki S., *Leninowska krytyka biurokratycznego wypaczania w państwie socjalistycznym* [w:] Łętowski J. (red.), Sokolewicz W. (red.), *Państwo prawo obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Zieliński J., *O potrzebie stosunku publiczno-prawnego i umocnieniu stosunku pracy pracowników samorządowych* [w:] Dębicka A. (red.), Dmochowski M. (red.), Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy*, PiP 1974, Nr 6.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zieliński T., *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, Nr 9.
- Zieliński T., *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej* [w:] Łętowski J. (red.) *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
- Ziembiński Z., *Charakterystyka teorii prawa jako dyscypliny prawoznawstwa* [w:] Wróńska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

- Ziembiński Z., *Pojmowanie „prawodawcy” w dogmatyce prawniczej. Teoria wykładni* [w:] Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Zimmermann J. (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., *Niepewność w prawie administracyjnym czy niepewność prawa administracyjnego* [w:] Błaś A. (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J. (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J. (red.), Suwaj P.J. (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] Błaś A. (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, Nr 8.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J. (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Aksjomat czy anachronizm* [w:] Dobosz P. (red.), Puczek A. (red.), *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Zimmermann M., *Prawomocność aktu administracyjnego* [w:] Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne*, cz. II, Warszawa 1952.
- Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUWr, Prawo XII 1964, Nr 19.
- Zirk-Sadowski M., *Instytucjonalny i kulturowy wymiar integracji prawnej* [w:] Leszczyński L. (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, Lublin 1999.
- Zirk-Sadowski M., *Ideologie wykładni prawa administracyjnego* [w:] Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

- Znamierowski C., *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część pierwsza: układ prawny i norma prawna*, Poznań 1934.
- Zwolak Z., *Komentarz do art. 36* [w:] Müller T., Zwolak Z., *Prawo łowieckie. Komentarz*, opubl.: Wyd. Prawnicze 1999; Lex.
- Żarecka M., *Postmodernizm* [w:] Gawor L. (red.), Stachowski Z. (red.), *Filozofia współczesna*, Bydgoszcz 2006.
- Żuradzki P., *Spory kompetencyjne na tle regulacji ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, Samorząd Terytorialny 2019, Nr 7–8.

AKTY PRAWNE I INNE DOKUMENTY

Źródła prawa międzynarodowego

- Karta Narodów Zjednoczonych. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych; Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 10.12.1948 r. [w:] Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych; Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej; Dz. Urz. UEC z 2016 r. Nr 202, poz. 389.

Konstytucje i ustawy

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.; Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.; Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1988 r. Nr 19, poz. 129.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94.

- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym; Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 11 lipca 1919 r. normująca stosunki służbowe funkcjonariuszów państwowych podczas pełnienia służby wojskowej; Dz. U. z 1919 r. Nr 59, poz. 357.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej; Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 61, poz. 363.
- Ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej; Dz. U. z 1920 r. Nr 31, poz. 180.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich; Dz. U. z 1920 r. Nr 72, poz. 494.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1921 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Banku Rolnego; Dz. U. z 1921 r. Nr 59, poz. 369.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz. U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164.
- Ustawa z dnia 23 marca 1922 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich; Dz. U. z 1922 r. Nr 32, poz. 256.
- Ustawa z dnia 1 czerwca 1922 r. o monopolu tytoniowym; Dz. U. z 1922 r. Nr 47, poz. 409.
- Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska; Dz. U. z 1923 r. Nr 116, poz. 924.
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz. U. z 1923 r. Nr 20, poz. 160.
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz. U. z 1924 r. Nr 6, poz. 46.
- Ustawa z dnia 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej; Dz. U. z 1924 r. Nr 61, poz. 609.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii; Dz. U. z 1924 r. Nr 58, poz. 584.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów polskiej Marynarki Wojennej; Dz. U. z 1924 r. Nr 64, poz. 626.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowego Wojska Polskiego; Dz. U. z 1924 r. Nr 72, poz. 698.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o monopolu spirytusowym; Dz. U. z 1925 r. Nr 102, poz. 720.
- Ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli; Dz. U. z 1926 r. Nr 92, poz. 530.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1931 r. o monopolu zapalczanym; Dz. U. z 1931 r. Nr 9, poz. 45.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego; Dz. U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.

- Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury; Dz. U. z 1938 r. Nr 33, poz. 289.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o powszechnym obowiązku wojskowym; Dz. U. z 1938 r. Nr 25, poz. 220.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych; Dz. U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22.
- Ustawa z dnia 21 maja 1948 r. o przedsiębiorstwach państwowo-spółdzielczych; Dz. U. R. P. z 1948 r. Nr 30, poz. 20.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o uposażeniu pracowników państwowych; Dz. U. z 1949 r. Nr 7, poz. 39.
- Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej; Dz. U. z 1949 r. Nr 13, poz. 74.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym; Dz. U. z 1949 r. Nr 63, poz. 494.
- Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o Centralnym Urzędzie Drobnej Wytwórczości; Dz. U. z 1950 r. Nr 10, poz. 104.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 1950 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół zawodowych i zakładów naukowych, podległych Centralnemu Urzędowi Szkolenia Zawodowego; Dz. U. z 1950 r. Nr 17, poz. 140.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury; Dz. U. z 1950 r. Nr 30, poz. 275.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. o zniesieniu izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych; Dz. U. z 1950 r. Nr 36, poz. 326.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 1950 r. Nr 38, poz. 346.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół artystycznych i zakładów szkolenia artystycznego; Dz. U. z 1951 r. Nr 5, poz. 40.
- Ustawa z dnia 22 marca 1951 r. o zmianie przepisów o reformie bankowej; Dz. U. z 1951 r. Nr 18, poz. 143.
- Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie; Dz. U. z 1951 r. Nr 36, poz. 276.
- Ustawa z dnia 25 maja 1951 r. Prawo o notariacie; Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. o likwidacji ochrony skarbowej; Dz. U. z 1951 r. Nr 31, poz. 243.
- Ustawa z dnia 30 października 1951 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz. U. z 1951 r. Nr 57, poz. 391.
- Ustawa z dnia 28 marca 1952 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów; Dz. U. z 1952 r. Nr 20, poz. 129.
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych; Dz. U. z 1954 r. Nr 43, poz. 191.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli; Dz. U. z 1956 r. Nr 12, poz. 63.

- Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych; Dz. U. z 1956 r. Nr 41, poz. 190.
- Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o służbie wojskowej oficerów Sił Zbrojnych; Dz. U. z 1958 r. Nr 2, poz. 5.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1958 r. o służbie wojskowej szeregowców i podoficerów Sił Zbrojnych; Dz. U. z 1958 r. Nr 36, poz. 164.
- Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym; Dz. U. z 1958 r. Nr 68, poz. 336.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim; Dz. U. z 1958 r. Nr 72, poz. 356.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej; Dz. U. z 1973 r. Nr 23, poz. 136.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin; Dz. U. z 1959 r. Nr 12, poz. 70.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin; Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 1959 r. Nr 69, poz. 436.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz. U. z 1960 r. Nr 10, poz. 64.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym; Dz. U. z 1960 r. Nr 20, poz. 121.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne; Dz. U. z 1961 r. Nr 33, poz. 166.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. z 1962 r. Nr 11, poz. 54.
- Ustawa z dnia 29 marca 1963 r. o służbie wojskowej chorążych Sił Zbrojnych; Dz. U. z 1963 r. Nr 15, poz. 78.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1963 r. Nr 57, poz. 308.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1967 r. Nr 13, poz. 55.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1980 r. Nr 10, poz. 30.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz. U. z 1968 r. Nr 3, poz. 6.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r., o pracownikach rad narodowych; Dz. U. z 1968 r. Nr 25, poz. 164.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej zawodowych żołnierzy; Dz. U. z 1970 r. Nr 16, poz. 134.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 t.j.

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1972 r. Karta praw i obowiązków nauczyciela; Dz. U. z 1972 r. Nr 16, poz. 114.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin; Dz. U. z 1972 r. Nr 53, poz. 341.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych; Dz. U. z 1973 r. Nr 47, poz. 276.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks Pracy; Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 t.j.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy; Dz. U. z 2025 r., poz. 277.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy; Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy; Dz. U. z 1974 r. Nr 47, poz. 282.
- Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne; Dz. U. z 1975 r. Nr 10, poz. 56.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych; Dz. U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe; Dz. U. z 1975 r. Nr 20, poz. 108.
- Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym; Dz. U. z 1975 r. Nr 34, poz. 183.
- Ustawa z dnia 6 marca 1981 r., o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz. U. z 1981 r. Nr 6, poz. 23.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz. U. z 1981 r. Nr 20, poz. 101.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz. U. z 2023 r., poz. 624 t.j.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych; Dz. U. z 1981 r. Nr 24, poz. 122.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz. U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 t.j.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 t.j.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela; Dz. U. z 2024 r., poz. 986 t.j.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. Prawo bankowe; Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 56.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu; Dz. U. z 2022 r., poz. 762 t.j.
- Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym; Dz. U. z 1982 r. Nr 14, poz. 113.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. z 2023 r., poz. 1917.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; Dz. U. z 2020 r., poz. 164 t.j.

- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 o funkcjonowaniu konsulów Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 1984 r. Nr 9, poz. 34.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; Dz. U. z 2024 r., poz. 416 t.j.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; Dz. U. z 2022 r., poz. 883 t.j.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 138.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze; Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 t.j.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych; Dz. U. z 1985 r. Nr 36, poz. 170.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1985 r. Nr 38, poz. 181.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne; Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 445.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym; Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 124.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Dz. U. z 2025 r., poz. 636 t.j.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa; Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180.
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym; Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz. U. z 2025 r., poz. 914 t.j.
- Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności; Dz. U. z 1990 r. Nr 86, poz. 504.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej; Dz. U. z 1991 r. Nr 63, poz. 266.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego; Dz. U. z 2023 r., poz. 1952.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska; Dz. U. z 2024 r., poz. 425.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 t.j.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej; Dz. U. z 2007 r., poz. 1489 t.j.

- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz. U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz. U. z 2025 r., poz. 567 t.j.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody; Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 493.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; Dz. U. z 2024 r., poz. 87 t.j.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych; Dz. U. z 2025 r., poz. 7 t.j.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin; Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36.
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz. U. z 1994 r. Nr 53, poz. 214.
- 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz. U. z 2024 r., poz. 1121.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; Dz. U. z 2025 r., poz. 418 t.j.
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. z 1994 r. Nr 136, poz. 704.
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych; Dz. U. z 2018 r., poz. 570 t.j.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; Dz. U. z 2022 r., poz. 623 t.j.
- Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym; Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej; Dz. U. z 2024 r., poz. 1799 t.j.
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; Dz. U. z 2025 r., poz. 539 t.j.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej; Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 1996 r. Nr 61, poz. 283.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów; Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492.

- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów; Dz. U. z 2025 r., poz. 780.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników; Dz. U. z 2024 r., poz. 1198 t.j.
- Ustawa z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz. U. z 1997 r. Nr 75, poz. 469.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny; Dz. U. z 2025 r., poz. 383 t.j.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. z 1997 r. Nr 96, poz. 591.
- Ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”; Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 675.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych; Dz. U. z 2022 r., poz. 2250 t.j.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; Dz. U. z 2021 r., poz. 1763 t.j.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie; Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa; Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa; Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz. U. z 2023 r., poz. 102 t.j.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury; Dz. U. z 2018 r., poz. 577 t.j.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych; Dz. U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji; Dz. U. z 2024 r., poz. 485.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej; Dz. U. z 1999 r., Nr 72, poz. 802.
- Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2000 r. Nr 19, poz. 239.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej; Dz. U. z 2025 r., poz. 229 t.j.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz. U. z 2017 r., poz. 985 t.j.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach; Dz. U. z 2022 r., poz. 2063 t.j.

- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych; Dz. U. z 2023 r., poz. 1095 t.j.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2024 r., poz. 334 t.j.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; Dz. U. z 2024 r., poz. 1539 t.j.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; Dz. U. z 2025 r., poz. 1490 t.j.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne; Dz. U. z 2025 r., poz. 750 t.j.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz. U. z 2025 r., poz. 902 t.j.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. z 2024 r., poz. 1267.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. z 2024 r., poz. 697 t.j.
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych; Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1326.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; Dz. U. z 2024 r., poz. 1292.
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych; Dz. U. z 2003 r. Nr 179, poz. 1750.
- Ustawa z dnia 11 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej; Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2257.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej; Dz. U. z 2024 r., poz. 12 t.j.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U. z 2024 r., poz. 1478 t.j.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365.
- Ustawa z dnia 10 marca 2006 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy o służbie cywilnej; Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 549.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Dz. U. z 2025 r., poz. 712 t.j.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2024 r., poz. 1405 t.j.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2025 r., poz. 694 t.j.

- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym; Dz. U. z 2025 r., poz. 640.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych; Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1217.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; Dz. U. z 2025 r., poz. 1714 t.j.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz. U. z 2024 r., poz. 1712 t.j.
- Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”; Dz. U. z 2020 r., poz. 2064 t.j.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 2024 r., poz. 1135 t.j.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 2016 r., poz. 1345 t.j.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; Dz. U. z 2024 r., poz. 409 t.j.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury; Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; Dz. U. z 2025 r., poz. 428 t.j.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej; Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 2024 r., poz. 1869 t.j.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych; Dz. U. z 2024 r., poz. 534 t.j.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk; Dz. U. z 2020 r., poz. 1796 t.j.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki; Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 620.
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2011 r. Nr 84, poz. 455.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej; Dz. U. z 2025 r., poz. 555 t.j.
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2016 r., poz. 34.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze; Dz. U. z 2024 r., poz. 390 t.j.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze; Dz. U. z 2016 r., poz. 178.

- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej; Dz. U. z 2025 r., poz. 1131 t.j.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej; Dz. U. z 2016 r., poz. 1948.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego; Dz. U. z 2018 r., poz. 1422 t.j.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo Oświatowe; Dz. U. z 2024 r., poz. 737 t.j.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. z 2024 r., poz. 1192 t.j.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne; Dz. U. z 2025 r., poz. 960 t.j.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. z 2024 r., poz. 622 t.j.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa; Dz. U. z 2025 r., poz. 34 t.j.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej; Dz. U. z 2025 r., poz. 607 t.j.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz. U. z 2018 r., poz. 1669.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce; Dz. U. z 2018 r., poz. 1668.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa; Dz. U. z 2023 r., poz. 1992.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej; Dz. U. z 2024 r., poz. 1691 t.j.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; Dz. U. z 2022 r., poz. 655.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; Dz. U. z 2025 r., poz. 825 t.j.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2022 r., poz. 1730.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2023 r., poz. 1195.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry; Dz. U. z 2023 r., poz. 1963.
- Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2023 r., poz. 2029.

Rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 września 1919 r. przepisy dyscyplinarne dla Policji Państwowej; M.P. z 1919 r. Nr 215.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1920 r. w przedmiocie organizacji i zakresu działania okręgowych zarządów lasów państwowych; Dz. U. z 1920 r. Nr 114, poz. 753.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 stycznia 1924 r. w przedmiocie ustanowienia statutu dla banku emisyjnego; Dz. U. z 1924 r. Nr 8, poz. 75.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego; Dz. U. z 1924 r. Nr 36, poz. 382.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych; Dz. U. z 1924 r. Nr 64, poz. 631.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 26 czerwca 1924 r. w przedmiocie statutu Polskiej Agencji Telegraficznej; Dz. U. z 1924 r. Nr 55, poz. 547.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1924 r. o Pocztovej Kasie Oszczędności; Dz. U. z 1924 r. Nr 55, poz. 545.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe”; Dz. U. z 1924 r. Nr 56, poz. 770.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o organizacji administracji lasów państwowych; Dz. U. z 1924 r. Nr 119, poz. 1079.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 maja 1925 r. o tymczasowej organizacji mennicy państwowej; Dz. U. z 1925 r. Nr 55, poz. 395.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej; Dz. U. z 1926 r. Nr 18, poz. 105.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1926 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnem pracowników Pocztovej Kasy Oszczędności; Dz. U. z 1926 r. Nr 30, poz. 188.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji; Dz. U. R. P. z 1927 r. Nr 25, poz. 195.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1927 r. w sprawie wydzielenia z administracji państwowej przedsiębiorstwa „Państwowa Fabryka Związków Azotowych w Chorzowie”; Dz. U. z 1927 r. Nr 36, poz. 321.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych; Dz. U. z 1936 r. Nr 45, poz. 335.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z 31 sierpnia 1927 r. o organizacji Straży Celnej; Dz. U. 1927 r. Nr 82, poz. 716.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych; Dz. U. z 1927 r. Nr 106, poz. 911.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1927 r. o wydzieleniu z ogólnej administracji państwowej przedsiębiorstwa „Państwowe Zakłady Lotnicze w Warszawie”; Dz. U. z 1928 r. Nr 4, poz. 27.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej; Dz. U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1932 r. Nr 102, poz. 863 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 lutego 1928 r. o stosunku służbowym profesorów państwowych szkół akademickich i pomocniczych sił naukowych tych szkół; Dz. U. z 1928 r. Nr 24, poz. 204.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej; Dz. U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 marca 1928 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców marynarki wojennej; Dz. U. z 1933 r. Nr 12, poz. 85.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie wydzielenia z ogólnej administracji państwowej wojskowych wytwórni umundurowania i oporządzenia przy okręgowych zakładach mundurowych w Warszawie, Krakowie i Poznaniu; Dz. U. z 1928 r. Nr 45, poz. 430.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych; Dz. U. z 1928 r. Nr 39, poz. 385.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej; Dz. U. z 1928 r. Nr 37, poz. 349.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 379.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. w sprawie poddania przedsiębiorstwa państwowego „Gwarectwo Węglowe Brzeszcze” przepisom rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji; Dz. U. z 1928 r. Nr 84, poz. 739.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1929 r. o stosunku służbowym pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz. U. z 1929 r. Nr 57, poz. 447.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przedsiębiorstwie „Polski Monopol Solny”; Dz. U. z 1932 r. Nr 52, poz. 497.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej; Dz. U. z 1932 r. Nr 74, poz. 667.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. o służbie wojskowej podoficerów i szeregowców; Dz. U. z 1932 r. Nr 89, poz. 747.
- Rozporządzenie z dnia 17 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym; Dz. U. z 1932 r. Nr 92, poz. 790.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 10 stycznia 1933 r. o organizacji przedsiębiorstwa państwowego „Polski Monopol Tytoniowy”; Dz. U. z 1933 r. Nr 4, poz. 25.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku; Dz. U. z 1933 r. Nr 85, poz. 638.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym; Dz. U. R. P. z 1933 r. Nr 84, poz. 610.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r. o stosunku służbowym pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz. U. z 1934 r. Nr 4, poz. 25.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 czerwca 1934 r. o prawie wyboru zaopatrzenia emerytalnego i o dodatku do uposażenia emerytalnego funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych; Dz. U. R. P. z 1934 r. Nr 51, poz. 474.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 grudnia 1934 r. o organizacji Mennicy Państwowej; Dz. U. z 1935 r. Nr 3, poz. 18.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 kwietnia 1935 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników „Polskiego Monopolu Tytoniowego”, „Państwowego Monopolu Spirytusowego” i „Polskiego Monopolu Solnego”; Dz. U. z 1935 r. Nr 31, poz. 228.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lipca 1935 r. o organizacji wyszkolenia Straży Więziennej; Dz. U. z 1935 r. Nr 59, poz. 384.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 listopada 1935 r. o umundurowaniu i uzbrojeniu Straży Więziennej; Dz. U. z 1935 r. Nr 90, poz. 577.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 1945 r. o służbie w przedsiębiorstwie „Polskie Koleje Państwowe”; Dz. U. z 1945 r. Nr 52, poz. 299.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 5 sierpnia 1947 r. o organizacji i zakresie działania ochrony skarbowej; Dz. U. z 1947 r. Nr 56, poz. 307.
- Rozporządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 29 września 1948 r. o umundurowaniu i oznakach służbowych funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej; Dz. U. z 1948 r. Nr 47, poz. 357.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1950 r. w sprawie poddania przedsiębiorstwa państwowego „Państwowy Instytut Wydawniczy” działaniu dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych; Dz. U. z 1950 r. Nr 22, poz. 190.

- Rozporządzenie Ministra Leśnictwa z dnia 26 maja 1950 r. w sprawie uposażenia pracowników przedsiębiorstw lasów państwowych; Dz. U. z 1950 r. Nr 24, poz. 218.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 1954 r. zmieniające zasady wynagradzania pracowników przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”; Dz. U. z 1954 r. Nr 20, poz. 75.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych; Dz. U. z 1974 r. Nr 49, poz. 300.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia; Dz. U. z 1974 r. Nr 51, poz. 326.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych; Dz. U. z 1974 r. Nr 51, poz. 327.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych; Dz. U. z 1993 r. Nr 98, poz. 449.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych; Dz. U. z 1974 r. Nr 51, poz. 328.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz. U. z 1974 r. Nr 51, poz. 329.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej; Dz. U. z 1975 r. Nr 3, poz. 10.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników organów administracji celnej; Dz. U. z 1978 r. Nr 24, poz. 111.
- 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. z 1982 r. Nr 39, poz. 257.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych; Dz. U. z 1982 r. Nr 39, poz. 259.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej; Dz. U. z 1983 r. Nr 20, poz. 90.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 października 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Narodowego Banku Polskiego; Dz. U. z 1983 r. Nr 64, poz. 290.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lipca 1986 r. w sprawie szczególnych warunków przyjęcia na stanowisko referendarza i sekretarza sądowego oraz w sprawie organizacji praktyki i egzaminu na stanowisko sekretarza sądowego; Dz. U. z 1986 r. Nr 28, poz. 140.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”; Dz. U. z 1986 r. Nr 43, poz. 209.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 1986 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników państwowej jednostki organizacyjnej „Poczta Polska, Telegraf i Telefon”; Dz. U. z 1991 r. Nr 63, poz. 267.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r., w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych; Dz. U. z 1991 r. Nr 71, poz. 307.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego; Dz. U. z 2002 r. Nr 1423, poz. 174.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wobec żołnierzy ubiegających się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2006 r. Nr 137, poz. 980.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej; Dz. U. z 2021 r., poz. 141.
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wobec żołnierzy ubiegających się o wyznaczenie na stanowiska służbowe w Służbie Wywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2017 r., poz. 1680.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu stanowisk służbowych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, na których pracownicy są obowiązani do noszenia munduru gospodarki wodnej, elementów składowych i wzorów munduru gospodarki wodnej oraz czasu ich używania; Dz. U. z 2020 r., poz. 107.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony; Dz. U. z 2022 r., poz. 880.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie militaryzacji; Dz. U. z 2022 r., poz. 1198.

Dekrety, reskrypty, uchwały i zarządzenia organów państwa

- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym; Dz. U. R. P. z 1936 r. Nr 75, poz. 533.
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1939 r. o udzieleniu bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom państwowym, sędziom i prokuratorom oraz

urzędnikom i pracownikom samorządu terytorialnego i gospodarczego, przedsiębiorstw państwowych i samorządowych i wszelkich instytucji publicznych, którzy w związku z wojną opuścili obszar państwa; Dz. U. z 1939 r. Nr 100, poz. 1001.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 listopada 1939 r. o wstrzymaniu wypłat uposażenia urzędnikom i niższym funkcjonariuszom państwowym przeniesionym w stan nieczynny, lub zwolnionym ze służby bez praw emerytalnych, oraz o udzielaniu bezpłatnego urlopu urzędnikom i funkcjonariuszom niższym urzędów zagranicznych; Dz. U. z 1939 r. Nr 101, poz. 1003.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 lipca 1940 r. o tymczasowej zmianie przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej; Dz. U. z 1940 r. Nr 11, poz. 29.

Dekret z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji; Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej; Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o militarzacji Polskich Kolei Państwowych; Dz. U. z 1944 r. Nr 11, poz. 55.

Dekret z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego; Dz. U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowania funkcjonariuszów państwowych; Dz. U. z 1944 r. Nr 16, poz. 89.

Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych; Dz. U. z 1945 r. Nr 12, poz. 64.

Dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych; Dz. U. z 1946 r. Nr 22, poz. 139.

Dekret z dnia 27 czerwca 1946 r. o zmianie dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 r. o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organów wykonawczych; Dz. U. z 1946 r. Nr 34, poz. 209.

Dekret Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej; Dz. U. z 1946 r. Nr 41, poz. 238.

Dekret z dnia 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych; Dz. U. z 1946 r. Nr 47, poz. 265.

Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych; Dz. U. R. P. z 1947 r. Nr 8, poz. 42.

Dekret z dnia 3 kwietnia 1948 r. o służbie wojskowej oficerów Wojska Polskiego; Dz. U. z 1948 r. Nr 20, poz. 135.

Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej; Dz. U. z 1948 r. Nr 52, poz. 412.

- Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej; Dz. U. z 1948 r. Nr 50, poz. 381.
- Dekret z dnia 26 października 1949 r. o tworzeniu przedsiębiorstw Miejskiego Handlu Detalicznego; Dz. U. R. P. z 1949 r. Nr 55, poz. 433.
- Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych; Dz. U. z 1950 r. Nr 49, poz. 439.
- Dekret z dnia 19 kwietnia 1951 r. o służbie wojskowej oficerów i generałów Sił Zbrojnych; Dz. U. z 1951 r. Nr 22, poz. 172.
- Dekret z dnia 18 czerwca 1951 r. o stosunku służbowym, uposażeniu i zaopatrzeniu emerytalnym pracowników Ministerstwa Kolei; Dz. U. z 1951 r. Nr 34, poz. 260.
- Dekret z dnia 29 października 1952 r. o stosunkach służbowych nauczycieli szkół podstawowych i wychowawców w zakładach poprawczych oraz w schroniskach dla nieletnich; Dz. U. z 1952 r. Nr 44, poz. 303.
- Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97.
- Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 1954 r. Nr 34, poz. 144.
- Dekret z dnia 20 lipca 1954 r. o służbie w Milicji Obywatelskiej; Dz. U. z 1954 r. Nr 34, poz. 143.
- Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zaopatrzeniu emerytalnym generałów (admiralów), oficerów zawodowych i podoficerów nadterminowych oraz ich rodzin; Dz. U. z 1954 r. Nr 41, poz. 181.
- Dekret z dnia 18 września 1954 r. o zniesieniu izb lekarsko-weterynaryjnych; Dz. U. z 1954 r. Nr 41, poz. 183.
- Dekret z dnia 9 listopada 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej oraz ich rodzin; Dz. U. z 1955 r. Nr 43, poz. 273.
- Dekret z dnia 27 lipca 1955 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów organów bezpieczeństwa publicznego oraz ich rodzin; Dz. U. z 1955 r. Nr 31, poz. 184.
- Dekret z dnia 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych; Dz. U. z 1956 r. Nr 9, poz. 51.
- Dekret z dnia 5 października 1972 r. o uposażeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz. U. z 1972 r. Nr 42, poz. 269.
- Dekret z 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa; Dz. U. z 1974 r. Nr 50, poz. 321.
- Reskrypt Rady Regencyjnej z dnia 11 czerwca 1918 r. – Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych i Tabela płac urzędników państwowych; Dz. P. Królestwa Polskiego z 1918 r. Nr 6, poz. 13.
- Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, Ustawodawstwo Polskie z lat 1917 – 1928, Wyd. Nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości; Dz. P. Królestwa Polskiego Nr 6, poz. 13 z 20.06.1918 r.

- Uchwała nr 849 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1954 r. w sprawie trybu powoływania, awansowania, przenoszenia, zwalniania i uposażenia pracowników gromadzkiej rady narodowej; M. P. z 1954 r. Nr 118, poz. 1668.
- Uchwała Rady Państwa z dnia 23 maja 1957 r. w sprawie określenia dla pracowników prokuratorskich Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tabeli stanowisk służbowych, kwot miesięcznego uposażenia zasadniczego dla poszczególnych stanowisk, zasad zaszeregowania oraz dodatków do uposażenia; M. P. z 1957 r. Nr 47, poz. 286.
- Uchwała Rady Państwa z 17 grudnia 1980 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz wymaganych kwalifikacji pracowników NIK; M. P. z 1981 r. Nr 1, poz. 4.
- Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 maja 1948 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu p.n. „Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne”; M. P. z 1948 r. Nr 57, poz. 341.
- Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 14 stycznia 1949 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych”; M. P. z 1949 r. Nr A-10, poz. 125.
- Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 17 lutego 1949 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą „Centralny Zarząd Przedsiębiorstw Robót Komunikacyjnych”; M. P. z 1949 r. Nr A-12, poz. 142.
- Zarządzenie Ministra Żeglugi z dnia 14 września 1949 r. o nadaniu statutu przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą: „Stocznie Rybackie”; M. P. z 1949 r. Nr A-89, poz. 1085.
- Zarządzenie Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 28 kwietnia 1950 r. w sprawie likwidacji izb przemysłowo-handlowych; M. P. z 1950 r. Nr A-56, poz. 645.
- Zarządzenie nr 130/97 Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 1997 r., Biuletyn Służby Cywilnej 1998, Nr 4.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pracownikach urzędów państwowych; Dz. U. z 2023 r., poz. 1917 t.j.
- Okólnik Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1949 r.; Dz. Urz. Min. Admin. Publ. z 1949 r. Nr 12, poz. 57.

Projekty aktów prawnych i druki sejmowe

Druk Sejmowy Nr 49: Rządowy projekt ustawy o służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym (kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36); przywołane za: Szewczyk

- H., *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 12, s. 5.
- Druk Sejmowy Nr 50: Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności służbowej członków organów zarządzających i funkcjonariuszów w samorządzie terytorialnym (kadencja IV, sesja zwyczajna 1935/36); przywołane za: Szewczyk H., *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 12 s. 5.
- Druk Sejmowy Nr 98: Poselski projekt ustawy w sprawie kodeksu służby w samorządzie terytorialnym (kadencja V, sesja zwyczajna 1938/39) przywołane za: Szewczyk H., *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 12, s. 5.
- Druk sejmowy Nr 1050: Rządowy projekt ustawy o Służbie Celnej z dnia 19 kwietnia 1999 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1050.htm> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 3185: Komisyjny projekt ustawy o służbie zagranicznej z dnia 17 lipca 2001 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/3185.htm> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 803: Rządowy projekt ustawy o transporcie kolejowym z dnia 7 sierpnia 2002 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/803.htm> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 897: Rządowy projekt ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych z dnia 19 września 2002 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/897.htm> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 3385: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 25 października 2004 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3385> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 404: Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego z dnia 13 marca 2006 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/404.htm> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 752: Rządowy projekt ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 7 lipca 2008 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/752> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 1492: Rządowy projekt ustawy o Służbie Celnej z dnia 15 grudnia 2008 r. Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1492> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 826: Poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 3 czerwca 2016 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=826> (dostęp: 10.01.2026).

- Druk sejmowy Nr 1916: Rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa z dnia 10 października 2017 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 1971: Komisyjny projekt ustawy o Straży Marszałkowskiej z 27 października 2017 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1971> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 2446: Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 5 kwietnia 2018 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2446> (dostęp: 10.01.2026).
- Druk sejmowy Nr 2447: Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 5 kwietnia 2018 r. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2447> (dostęp: 10.01.2026).

Głosy

- Drobny W., Glosa do wyroku TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex/el. 2010.
- Drobny W., Glosa do wyroku TK z dnia 9 marca 2011 r., P 15/10; Lex/el. 2012.
- Liszczyński T., Glosa do uchwały SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73.
- Liszczyński T., Glosa do wyroku SN z dnia 10 lutego 1997 r., I PKN 57/96, OSP z 1998 r. Nr 7–8, poz. 127.
- Szewczyk H., Glosa do uchwały SN z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSP z 2007 r. Nr 12, poz. 145.
- Szczepaniak R., Glosa do wyroku NSA z 2 kwietnia 2015 r., II FSK 719/13, OSP z 2016 r. Nr 9, poz. 80.

ORZECZNICTWO

Wyroki i postanowienia TK, SN, NSA, WSA. Uchwały SN i NSA

- Wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU z 1997 r. Nr 3–4, poz. 36; Lex: Nr 30762.
- Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK z 1999 r. Nr 2, poz. 2; Lex: Nr 36178.
- Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99; Lex: Nr 37318.
- Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU z 1999 r. Nr 5, poz. 100; Lex: Nr 37395.
- Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK z 2001 r. Nr 1, poz. 4; Lex: Nr 46003.

Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02; Lex: Nr 57103.

Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK-A z 2003 r. Nr 6, poz. 54; Lex: Nr 80197.

Wyrok TK z dnia 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A z 2004 r. Nr 11, poz. 118; Lex: Nr 140358.

Wyrok TK z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, OTK-A z 2011 r. Nr 5, poz. 42; Lex: Nr 950591.

Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK z 2012 r. Nr 10, poz. 119; Lex: Nr 1227016.

Postanowienie TK z dnia 28 listopada 2007 r., K 41/06; Lex: Nr 338173.

Uchwała SN 7 sędziów z dnia 11 listopada 1982 r., III AZP 6/82; Lex: Nr 11713.

Uchwała SN połączone izby – Izba Cywilna i Administracyjna oraz Pracy i Ubezpieczeń z dnia 1 marca 1983 r., III AZP 11/82, OSNC z 1983 r. Nr 10, poz. 147; Lex: Nr 11134.

Uchwała SN 7 sędziów z dnia 3 czerwca 1983 r., III PZP 9/83; Lex: Nr 12778.

Uchwała SN 7 sędziów z dnia 28 lipca 1988 r., III PZP 18/88; Lex: Nr 13055.

Uchwała SN z dnia 3 kwietnia 1997 r., III ZP 14/97, OSP z 1998 r. Nr 4, poz. 73; Lex: Nr 30081.

Uchwała SN z dnia 5 maja 1993 r., I PZP 15/93; Lex: Nr 13297.

Uchwała SN 7 sędziów z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06; Lex: Nr 182940.

Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 12/03; Lex: Nr 777197.

Uchwała SN z dnia 9 grudnia 2003 r., III PZP 15/03; Lex: Nr 82140.

Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19; Lex: Nr 2688160.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 1978 r., I PR 123/77; Lex: Nr 14445.

Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989 r., I Cr 143/89, OSP z 1990 r. Nr 9, poz. 330; Lex: Nr 5282.

Wyrok SN z dnia 22 listopada 2002 r., III RN 81/02; Lex: Nr 57148.

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 1995 r., III Aur 271/95, Pr. Pracy 1996 Nr 5; Lex: Nr 23991.

Wyrok SN z dnia 9 kwietnia 1997 r., I PKN 68/97, OSNP z 1998 r. Nr 3, poz. 77; Lex: Nr 31220.

Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1997 r., I PKN 57/96; Lex: Nr 31257.

Wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW z 2001 r. Nr 3–4, poz. 21; Lex: Nr 45476.

Wyrok SN z dnia 24 lutego 2003 r., SNO 5/03; Lex: Nr 568989.

- Wyrok SN z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 35/04; Lex: Nr 149349.
Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., II PK 253/04; Lex: Nr 166430.
Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2009 r., II PK 131/08; Lex: Nr 593418.
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, MoPr z 2009 r. Nr 7, poz. 371; Lex: Nr 504058.
Wyrok SN z dnia 13 marca 2014 r., I PK 219/13, OSNP z 2015 r. Nr 6, poz. 78; Lex: Nr 1446440.
Postanowienie SN 7 sędziów z dnia 16 lutego 1956 r., II KO 25/55, OSNCK z 1956 r. Nr 3, poz. 36; Lex: Nr 118609.
Postanowienie SN z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 123/01; Lex: Nr 49687.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81; Lex: Nr 10683.
Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 1981 r., SA 791/81; Lex: Nr 9638.
Wyrok NSA z dnia 24 września 1991 r., II SA 746/91, OSP z 1992 r. Nr 3, poz. 64; Lex: Nr 13641.
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1999 r., I SA/Gd 1469/98; Lex: Nr 1692021.
Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00 niepubl.
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00; Lex: Nr 46137.
Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2002 r., II SA 2629/01, Prawo Pracy 2003 Nr 2; Lex: 74575.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2004 r., OSK 460/04; Lex: Nr 156420.
Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06; Lex: Nr 281419.
Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r., I OSK 1763/06; Lex: Nr 44387.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II OSK 23/10; Lex: Nr 597502.
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 1705/09; Lex: Nr 595275.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., I OSK 733/10; Lex: Nr 745306.
Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2012 r., II OSK 2526/11; Lex: Nr 1113783.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2023 r., III OSK 6627/21; Lex: Nr 3514794.
Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 października 1981 r., II SA 670/81; Lex: Nr 9644.
Postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 1991 r., II SA 258/91, OSP z 1992 r. Nr 9, poz. 175; Lex: Nr 10786.
Postanowienie NSA z dnia 18 września 1998 r., II SA1057/98; Rzeczpospolita 1998 Nr 243.
Postanowienie NSA z dnia 9 maja 2001 r., II SA 3381/00; Lex: Nr 53779.
Postanowienie NSA z dnia 7 września 2011 r., I OSK 1382/11; Lex: Nr 1149164.
Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2024 r., III OSK 3256/23; Lex: Nr 3655145.
Postanowienie NSA z dnia 18 września 2025 r., III OSK 1335/25; Lex: Nr 3914884.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2006 r., II SA/Wa 66/06; Lex: Nr 213845.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1264/06; Lex: Nr 328593.
Wyrok WSA z dnia 15 lutego 2007 r., II SA/Wa 2062/06; Lex: Nr 318183.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1464/09; Lex: Nr 583166.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2009 r., IV SA/Po 430/08; Lex: Nr 484089.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2011 r., II SA/Wa 1524/11; Lex: Nr 1086829.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2012 r., VII SAB/Wa 44/12; Lex: Nr 1276027.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2024 r., II SA/Wa 348/24; Lex: Nr 3851773.
Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2011 r., VII SA/Wa 2264/10; Lex: Nr 1093892.

Opinie, analizy urzędowe i pozostałe

- Analiza: *W służbie cywilnej bez zmian. Czy niekonstytucyjne przepisy zostaną na dłużej?*, Dziennik Gazeta Prawna, 20 stycznia 2025 r. Pozyskano z: <https://www.inforlex.pl> (dostęp: 10.01.2026).
- Biuletyn Informacyjny NIK, lipiec–sierpień 1998.
Biuletyn Służby Cywilnej, Warszawa 1997, Nr 3.
Biuletyn Służby Cywilnej, Warszawa 1998, Nr 7–8.
Biuletyn Służby Cywilnej, Warszawa 1998, Nr 9.
Burnetko K., *Służba cywilna w III RP: punkty krytyczne*, Warszawa 2003.
Encyklopedia PWN. Pozyskano z: <https://encyklopedia.pwn.pl> (dostęp: 10.01.2026).
Gierach E., *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 752)*, Warszawa, 21 października 2008 r.
Gintowt-Jankowicz M., Łętowski J., Świątkiewicz J., Górzyńska T., Zieliński J., *Materiały Reformy Administracji Publicznej, Dział IV – Pracownicy administracji, Zeszyt I Państwowa Służba Cywilna*, Pełnomocnik Rządu do spraw administracji publicznej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa grudzień 1993.
Izdebski H., *Opinia w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 119)*, Warszawa 21 grudnia 2015 r.
Jaroszyński M., *Podział administracyjny Państwa*, Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1929.
Jaroszyński M., *Problemy personalne w administracji publicznej*, Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1933.
Kopczyński J., *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Nakład Stowarzyszenia Urzędników Państwowych, Warszawa 1925.

- Kopczyński J., *Przepisy normujące prawa emerytalne funkcjonariuszy państwowych i wojska*, Warszawa 1926.
- Opinia Rady Służby Cywilnej z 8 czerwca 1998 r., Biuletyn Służby Cywilnej 1998, Nr 9 (15).
- Pełnomocnik rządu do spraw reformy administracji publicznej, *Dział II – reforma „Centrum rządu” Zeszyt 1. Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1993.
- Podwiński S., *Tezy do projektu ustawy o stosunkach służbowych funkcjonariuszów samorządowych*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1934, Nr 7.
- Słownik Języka Polskiego PWN. Pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl> (dostęp: 10.01.2026).
- Sobiech R., *Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań*; ekspertyza przygotowana w ramach projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Sobiech R., Kozłowski J., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.
- Sobiech R., Kozłowski J., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Pozyskano z: <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 10.01.2026).
- Spis urzędów i instytucji państwowych Rzeczypospolitej Polskiej opracowany na podstawie materiałów Biura Usprawnienia Administracji Prezydium Rady Ministrów; Warszawa 1936.
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2023 r. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna> (dostęp: 10.01.2026).
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna> (dostęp: 10.01.2026).
- Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Opracowania tematyczne – 638, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, grudzień 2015.
- Wniosek Prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego, Biuletyn Informacyjny NIK, lipiec 1997, Nr 6.

STRESZCZENIE

W monografii pt: „Problem integralności prawa stosunku służbowego w teorii polskiego prawa administracyjnego” autor zaprezentował rozważania dogmatyczno-doktrynalne ukierunkowane na odkodowanie istoty prawa stosunku służbowego, jego normatywnych i ponadnormatywnych źródeł, właściwego modelu oraz jego przemian, stanu obecnego i postulowanych perspektyw dalszych przekształceń na tle filozofii i teorii polskiego prawa administracyjnego.

Struktura badań została ujęta w sześciu merytorycznie wyodrębnionych rozdziałach. Trzy z nich stanowią teoretycznoprawną analizę procesu przemiany prawa stosunku służbowego *sensu largo*, który przebiegał od pełnej integracji tego prawa (epoka międzywojenna) przez świadomą jego dekompozycję (epoka powojenna) aż po dzisiejszą atomizację (epoka potransformacyjna). Trzy kolejne rozdziały odnoszą się do innych wymiarów badanego zagadnienia. Jeden z nich dotyczy kwestii metodologicznych, w tym uporządkowania na gruncie dorobku myśli doktryny prawa administracyjnego podstawowych pojęć z tego obszaru. Kolejny jest miejscem spojrzenia na tę problematykę w szerokiej perspektywie filozofii prawa, czyli w ukierunkowaniu na poszukiwanie apriorycznych desygnatów służby publicznej, a tym samym – wtórnie – także prawa stosunku służbowego *sensu largo*. Natomiast ostatni rozdział zawiera syntetycznie zreferowane wnioski, które zostały udowodnione w przeprowadzonych badaniach.

Punktem wyjścia rozprawy była kwestia rozstrzygnięcia (lub przyjęcia) założeń hipotetycznych wobec trzech elementarnych zagadnień. Po pierwsze, niebagatelną kwestią było rozstrzygnięcie kwestii terminologicznych, czyli *de facto* uzasadnione określenie granic prowadzonych badań w perspektywie systemu prawa. W tym zakresie konieczne było „konfrontacyjne” spojrzenie na badaną problematykę zarówno z pozycji prawa publicznego (tj. prawa administracyjnego), jak i prawa prywatnego (tj. prawa pracy). Po drugie, dokonanie takiego ustalenia granic poprzez określenie definicji pojęć umożliwiło pełne i kompletne skatalogowanie współczesnych źródeł normatywnych (aktów prawnych), które stanowią tytułową materię badawczą, tj. prawo stosunku służbowego *sensu largo*. Po trzecie wreszcie, ujawnione na poziomie dylematów definicyjnych kwestie (będące przecież w swojej istocie skutkiem zmian w merytorycznym, doktrynalnym rozumieniu stosowanych przez prawodawcę terminów) pozwoliły sformułować logiczną hipotezę badawczą całej rozprawy wraz z pytaniami szczegółowymi. Stąd rozdział pierwszy monografii brzmi: „Teoria prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym – ustalenia metodyczne”.

Rozdział drugi monografii stanowi właściwe otwarcie analizy cyklu przekształceń koncepcji prawa stosunku służbowego *sensu largo* w prawie polskim. W tym oraz w kolejnych dwóch rozdziałach zagadnienie przekształceń ukazane zostało jako uporządkowane zjawisko sekwencyjne, tj. dynamiczny proces uwarunkowany w założeniu świadomym wyborem prawodawcy, opartym na – dominujących w danym punkcie historycznego rozwoju społecznego państwa – podstawach teoretycznoprawnych. Stąd, w tym rozdziale pracy (o tytule: „Stadium pierwsze: monocentryczne zintegrowanie prawa stosunku służbowego w prawie administracyjnym”) badana problematyka ujęta została w dwie perspektywy: normatywną i teoretyczno-filozoficzną. W ramach pierwszej z nich, analitycznie skompletowano zbiór przepisów regulujących stosunek służbowy w chwili zaistnienia tej materii w prawie polskim po raz pierwszy. Takie *stricte* normatywno-formalne ujęcie tego zagadnienia w pierwotnym kształcie umożliwiło wyznaczenie modelowego punktu odniesienia, rozumianego jako punkt, w którym badana instytucja prawna miała postać czystą i najdoskonalszą. Druga perspektywa pozwoliła umieścić badany model tytułowej instytucji w dychotomicznym i gałęziowym podziale systemu prawa, a także umożliwiła szerokie odniesienie się do filozoficznych rudymetów tego modelu.

Kolejnym naturalnym etapem rozważań podjętym w rozdziale trzecim monografii była kwestia powodów i zakresu radykalnego zwrotu prawodawcy od pierwotnej, publiczno-prawnej koncepcji prawa stosunku służbowego, z uwzględnieniem kluczowych powodów odejścia od zintegrowanego modelu na rzecz jego dekompozycji. Historycznie zmiana ta przypada na okres powojenny i jest ściśle uwarunkowana kontekstem geopolitycznym, w jakim znalazł się prawodawca krajowy. Niemniej jednak, honorując fundamentalne założenie racjonalności prawodawcy oraz *a priori* postrzegając zmianę paradygmatu prawa stosunku służbowego jako logiczny, uniwersalny proces także w tej części książki badana tematyka została ujęta w dwóch perspektywach, tzn. normatywnej i teoretycznej. Stąd tytuł tego rozdziału monografii przyjął brzmienie: „Stadium drugie: dekompozycja prawa stosunku służbowego w systemie prawa w wyniku ukonstytuowania podkategorii pracowniczych stosunków służbowych”.

W rozdziale czwartym, zatytułowanym: „Stadium trzecie: atomizacja prawa stosunku służbowego *sensu largo* w systemie prawa”, autor domknął rozważania o przekształceniach modelu prawa stosunku służbowego. Zostało tu więc przedstawione podejście prawodawcy do tego zagadnienia w ostatnim wyodrębnionym w badaniach okresie, czyli od czasu transformacji ustrojowej państwa do dnia dzisiejszego. Tym samym to tu przedstawiony został współczesny faktyczny model prawa stosunku służbowego w świetle obowiązujących przepisów, których rozproszony sposób wprowadzenia do porządku prawnego został nazwany „atomizacją” prawa stosunku służbowego. Konsekwentnie, analogicznie do struktury rozdziału drugiego i trzeciego badane zagadnienie przedstawiono w dycho-

tomicznej perspektywie, tj. normatywnej (prawa pozytywnego) i teoretycznej, oraz przy użyciu metod dogmatycznej i doktrynalnej.

W rozdziale piątym podejście dogmatycznoprawne co do zasady ustępuje spojrzeniu teoretyczno- i filozoficznoprawnemu, dlatego jego tytuł przyjął brzmienie: „Aprioryczny paradygmat prawa stosunku służbowego w filozofii i teorii prawa”. Jest to kluczowe miejsce w monografii, gdzie podjęto próbę odcodowania desygnatów modelowego prawa stosunku służbowego jako zjawiska prawnego przynależnego w pierwszym stopniu do prawa administracyjnego, w drugim stopniu do prawa publicznego.

Całość rozważań autor zamyka rozdziałem szóstym (o tytule: „Wnioski badawcze”), w którym syntetycznie zreferował najważniejsze wnioski udowodnione w przeprowadzonych analizach. Rozdział ten to rodzaj reasumującego i sprawozdawczego podsumowania przeprowadzonych rozważań, które ponadto ściśle odnosi się do sformułowanych w rozdziale pierwszym hipotez badawczych i pytań szczegółowych. Wśród dziesięciu najważniejszych ustaleń znalazło się tam twierdzenie, że istotą i celem istnienia prawa stosunku służbowego (czy inaczej rzecz ujmując: specjalnego reżimu łączącego funkcjonariusza z państwem) jest uzasadniona aksjologicznie i oparta na normatywnych fundamentach, społecznie akceptowalna zdolność prawodawcy do proporcjonalnego ograniczenia praw i wolności funkcjonariuszy z uwagi na interes publiczny. Z konkluzji tej wynikło także rozstrzygnięcie przynależności gałęziowej i usytuowania w systemie prawa przepisów tworzących tytułowe prawo stosunku służbowego w prawie publicznym (tj. w prawie administracyjnym).

SUMMARY

In the monograph *The Problem of Integrity of the Law of Service Relationships in the Theory of Polish Administrative Law*, the author presents dogmatic and doctrinal considerations on the essence of the law of service relationships, its normative and supra-normative sources, the proper model and its transformations, the current state of affairs and proposals for further transformations in the philosophy and theory of Polish administrative law.

The research is organized into six chapters. Three of them provide a theoretical and legal analysis of the transformation of the law governing service relationships, which progressed from its full integration (the interwar period), through its decomposition (the post-war period), to its present-day atomization (the post-transformation era). Three other chapters address different dimensions of the topic. One chapter addresses methodological issues, including an explanation of basic concepts in this area. The next chapter examines the titular issue from the perspective of legal philosophy, focussing on the search for designations of public service (including service relationships). The final chapter summarizes the conclusions.

The starting point of the dissertation is the resolution (or adoption) of hypothetical assumptions regarding three fundamental issues. Firstly, there is the terminological issue of defining the boundaries of the research (from the perspective of the legal system). In this regard, it is necessary to take a “confrontational” approach from the perspective of public law (i.e. administrative law) and private law (i.e. labour law). The second assumption is a precise cataloguing of contemporary normative sources (laws) that constitute the law of service relationships in a broad sense. Finally, a logical research hypothesis is formulated for the entire dissertation, along with specific questions. Therefore, the first chapter of the book is titled “The Theory of the Law of Service Relationships in Administrative Law – Methodological Findings”.

The second chapter of the monograph is the actual opening for the analysis of the transformations of the law on service relationships in Polish law. In this and the following two chapters, the issue of transformation is presented as an orderly, sequential phenomenon (i.e. a dynamic process determined, in principle, by the legislature’s conscious choice, based on the theoretical and legal foundations that prevailed at a given point in the state’s historical social development). Therefore, in this chapter (titled “Stage

One: Monocentric Integration of the Law on Service Relations in Administrative Law”), research is conducted from two perspectives: normative and theoretical/philosophical. In the first, the set of regulations on service relationships (when this matter first appeared in Polish law) is analytically compiled. This allowed the author to establish a model point of reference: the point at which this legal institution was in its purest and most perfect form. The second perspective situated this issue within the dichotomous and branch-wise division of the legal system and allowed for extensive reference to the philosophical rudiments of this model.

The next stage of the discussion, undertaken in chapter three, addressed the reasons (and scope) for the legislature’s radical shift away from the original, public-law concept of the law of service relationships. Historically, this change dates back to the post-war period and is closely linked to the geopolitical context in which the national legislature found itself. Nevertheless, while honouring the fundamental assumption of rationality on the part of the legislature, the topics presented in this part of the book are also approached from two perspectives: normative and theoretical. Therefore, the title of this chapter is “Stage Two: Decomposition of the Law of Service Relationships in the Legal System as a Result of the Establishment of Subcategories of Employee Service Relationships”.

In the fourth chapter, “Stage Three: Atomization of the Law of Service Relationships in the Broad Sense in the Legal System”, the author concludes his discussion of the transformations of the model of service relationship law. This chapter presents the legislature’s approach to this issue in the most recent period identified in the study, that is, from the political transformation of the Polish state to the present day. It presents the contemporary model of service relationship law in light of the applicable provisions, which have been termed the “atomization” of service relationship law. Consistently, and analogous to the structure of chapters 2 and 3, the issue is presented from a dichotomous perspective: normative (positive law) and theoretical, using dogmatic and doctrinal methods.

In the fifth chapter, the dogmatic legal approach gives way to a theoretical and philosophical perspective – hence its title, “The A Priori Paradigm of the Law of Service Relationships in the Philosophy and Theory of Law”. This is a key section in the book, where the designations of the model law of service relationships are decoded as a legal phenomenon belonging primarily to administrative law, and secondarily to public law.

The author concludes his research with chapter 6 (titled “Research Conclusions”), in which he summarizes the most important conclusions and answers the research hypotheses and specific questions formulated in chapter 1. Among the ten most important findings is the assertion that the essence and purpose of the law on service relationships (a special regime linking officers to the state) is the axiologically justified, normatively founded and socially acceptable ability of the legislature to proportionally restrict the rights and freedoms

of officers for reasons of public interest. This conclusion also leads to a determination of the branch of law and the legal system's positioning of the legal provisions constituting the titular law on service relationships in public law (i.e. administrative law).