

MARCIN CZECHOWSKI

Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Uwagi polemiczne na marginesie książki Jakuba Szmita

Constitutional Pattern of Employment Regime for Civil Service Members: Polemical Remarks on the Margins of Jakub Szmit's Book

Abstract

In the first half of 2024, Jakub Szmit's monograph entitled *Constitutional Standard of the Employment Regime of Members of the Civil Service Corps*. The author presented an interpretation and evaluation of the currently binding employment regulations for members of the civil service corps and proposals for new solutions in this area. At least some of the theses, justifications and assessments formulated in the publication require comment or polemic. A considerable number of these are included in the fourth chapter, entitled *Conclusions and de lege ferenda comments*. Even if some of the author's theses cannot be considered accurate, when assessing the study as a whole it must be said that the title issue has been presented in a mostly comprehensive manner.

SŁOWA KLUCZOWE: konstytucyjny wzorzec, reżim zatrudnienia, służba cywilna, stosunek pracy, stosunek służbowy

KEYWORDS: constitutional standard, employment regime, civil service, employment relationship, official relation

MARCIN CZECHOWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0000-0002-0895-3768, e-mail: marcin.czechowski@upsl.edu.pl

Publikacje naukowe dotyczące istoty i prawnych aspektów zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej ukazują się całkiem często. W połowie 2024 r. na rynku wydawniczym pojawiła się kolejna pozycja dotycząca tej tematyki, licząca przeszło 500 stron monografia Jakuba Szmita pt. „Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej”^[1]. Autor postawił sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki reżim zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej jest najbardziej prawidłowy z punktu widzenia realizacji jego celu konstytucyjnego, czyli zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Służba cywilna, odpowiadając za wykonywanie władztwa publicznego w wielu najważniejszych instytucjach, stanowi jeden z najistotniejszych elementów państwa prawa. Warto więc przyjrzeć się przedstawionym przez Jakuba Szmita wykładni i ocenie obecnie obowiązujących regulacji odnoszących się do zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej oraz propozycjom nowych rozwiązań w tej materii. Jak wynika z informacji zamieszczonej na tylnej karcie okładki, książka jest przeznaczona dla prawników praktyków oraz pracowników organów i urzędów administracji publicznej, ale może zainteresować również przedstawicieli nauki prawa pracy i prawa administracyjnego. Sformułowane przez Autora tezy, uzasadnienia i oceny skłaniają do dyskusji również na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego i prawa socjalnego. Część z nich wymaga ponadto komentarza lub polemiki.

Pierwszy z rozdziałów jest poświęcony zjawisku administracji. Poczyniono w nim ustalenia o charakterze porządkowym i organizacyjnym, które odnoszą się do istoty służby cywilnej i miejsca, jakie zajmuje ona w strukturze administracji publicznej oraz państwa. Jakub Szmit zastrzega we „Wstępie”, że nie zamierzał budować w tym rozdziale pogłębionej teorii państwa czy administracji. Informuje, że rozważania prowadził według schematu „od ogółu do szczegółu”, rozpoczynając od przeglądu poglądów, które w ciągu tysięcy lat zostały wyrażone w zakresie definicji państwa. Autor zaznacza, że przegląd nie ma charakteru wyczerpującego czy choćby pogłębionego. Mimo tego, liczy on aż siedem stron, po czym na kolejnych kilku stronach prowadzone są wywody o teorii państwa. Czytelnik może też szczegółowo zapoznać się z definicją, rolą i znaczeniem zjawiska administracji. Wiele stron (40) zajmują również kolejne punkty, które dotyczą miejsca administracji publicznej w strukturze państwa, prawie

¹ Jakub Szmit, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).

międzynarodowym i unijnym oraz zakresu podmiotowego administracji rządowej. Omawiane są w nich m.in. terminy „organ administracji publicznej”, „urząd”, „sektor finansów publicznych”, a także przybliżana jest struktura administracji rządowej. Treści te są wartościowe, ale na tyle eksplanacyjne, że zdecydowanie bardziej pasowałyby do podręcznika do nauki administracji, prawa administracyjnego czy prawa konstytucyjnego niż do książki, która z założenia ma być przydatna głównie dla prawników praktyków oraz pracowników organów i urzędów administracji publicznej. We wstępie Jakub Szmit uzasadnił poświęcenie tyle uwagi administracji chęcią wyjaśnienia „czym jest oraz jak doniosłą i trudną do przecenienia rolę odgrywa ona właściwie w każdej organizacji, w tym organizacji tak sformalizowanej i rozbudowanej jak państwo”. Mając na uwadze zakreślony krąg adresatów monografii, owo posunięcie trudno uznać za trafne. Osoby które w ramach swoich studiów, aplikacji, pracy zawodowej bądź zainteresowań naukowych miały do czynienia z prawem administracyjnym w praktyce lub teorii, z pewnością są świadome roli i znaczenia administracji oraz jej związku z państwem. Z tego samego względu, wątpliwa wydaje się też zasadność tak obszernego przeglądu regulacji prawa międzynarodowego i unijnego odnoszących się do administracji, zwłaszcza że kończy się on konstatacją o ich ograniczonym wpływie na sferę analizowaną w pracy.

W drugim rozdziale Autor skupił się na analizie konstytucyjnej regulacji służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP^[2]). Analiza ma na celu przede wszystkim odtworzenie konstytucyjnego wzorca każdej z cech wymienionych w ust. 1 tego przepisu, czyli zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej. Prowadzona jest według schematu obejmującego wykładnię językową danej cechy oraz ustalenia, jak w poszczególnych aktach ustawowych i podustawowych owe cechy są rozumiane przez prawodawcę. Podczas lektury tych fragmentów czytelnik może szczegółowo zapoznać się z przepisami wielu różnych aktów normatywnych, dlatego, że w ich treści pojawiają się słowa „zawód”, „zawodowy”, „rzetelny”, „rzetelność”, „bezstronność”, „bezstronne”, „neutralność”. Przy okazji omawiania neutralności politycznej Jakub Szmit odwołuje się również do pragmatyk wybranych formacji umundurowanych i służb specjalnych, a ponadto objaśnia pojęcie neutralności klimatycznej i neutralności rozumianej jako status prawnomiędzynarodowy. Interpretacja terminu „zawodowość” obejmuje wywody dotyczące klasyfikacji zawodów oraz pojęć „zawód zaufania

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

publicznego”, „wolny zawód” i „zawód reglamentowany”. Nie sposób dostrzec bliższej korelacji pomiędzy cechami służby cywilnej a omawianymi przez Autora m.in. organizacją systemu ochrony przeciwpożarowej, rzetelnością dowodów i ksiąg rachunkowych czy procedurą zamówień publicznych. Poświęcenie tak wiele miejsca na analizę zagadnień odległych od tematyki pracy może wywoływać zdziwienie, zwłaszcza w kontekście adresatów książki, poszukujących rozwiązań praktycznych problemów bądź naukowych rozważań, bezpośrednio związanych z działalnością służby cywilnej. Spośród pozostałych wybranych cech służby cywilnej, w pierwszej kolejności poruszone zostało zagadnienie zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów. Zestawiono je ze zwierzchnictwem Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi. Szkoda, że Jakub Szmít ograniczył się jedynie do kwestii instytucjonalno-prawnej obu konstrukcji, które jak wynika z jego badań są do siebie zbliżone. Minione lata pokazują, że osoby wybierane na urząd Prezydenta RP z większą konsekwencją wykonują przypisane im prerogatywy dotyczące nadzoru, dbałości o realizację zadań Sił Zbrojnych czy wspierania Ministra Obrony Narodowej. Premierzy natomiast nie bardzo poczuwają się do odpowiedzialności za zarządzanie służbą cywilną i nie wspierają podległego im Szefa Służby Cywilnej w dążeniu do jak najpełniejszej realizacji konstytucyjnego reżimu zatrudnienia. Koncentrują się raczej na podporządkowywaniu tej służby wizji politycznej własnego zaplecza partyjnego, a nawet prezentują otwarcie negatywne podejście do niej i administracji publicznej w ogóle^[3].

Najdłuższy, trzeci w kolejności rozdział zawiera analizę stanu prawnego, poprzedzoną ukazaniem kształtowania się statusu prawnego służby cywilnej w Polsce. Analiza ta, jak zastrzega Autor, nie jest prowadzona pod kątem szczegółowych rozstrzygnięć, konkretnych mechanizmów, ale ze względu na zasadniczy cel pracy sprowadza się do ustalenia na ile obecnie stosowane podstawy zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej rzeczywiście odpowiadają wzorcom konstytucyjnym. Poza obszernymi „Uwagami wstępnymi”, przeszłość służby cywilnej została zaprezentowana zwięźle i treściwie. Zapoznając się z fragmentem poświęconym okresowi międzywojennemu, można wyczytać, że ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej^[4] pozwoliła w stosunkowo krótkim czasie zbudować silny korpus urzędniczy, który wypracował własny etos i zyskał

³ Szerzej: Grzegorz Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej* (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2019), 6-7, 15.

⁴ Dz. U. nr 21, poz. 72 ze zm.

uznanie w społeczeństwie. Nie kwestionując roli pierwszego całościowego i najważniejszego aktu normatywnego II RP z zakresu prawa urzędniczego, nie sposób podzielić tak entuzjastycznej oceny o stanie ówczesnej służby cywilnej. Wystarczy przyjrzeć się tej ustawie z perspektywy praktyki państwowej. Jakub Szmit wspomina jedynie o „licznych problemach o różnorodnych przyczynach”, a w przypisie nadmienia o odstępstwach od zasady stabilizacji zatrudnienia. W rzeczywistości zasada ta doznała najdotkliwszych ograniczeń, gdyż jej stosowanie było zawieszane do 1929 r. Niezależnie od tego, po 1926 r. rząd czynił tak duży użytek z instytucji przenoszenia urzędnika stałego w stan nieczynny, że „stałość” była całkowicie iluzoryczna^[5]. Przez cały okres dwudziestolecia nie zapewniono również odpowiednich warunków finansowych pracy. Stanisław Kasznica pisał wręcz, że „płace urzędnicze były na poziomie głodowym i nie spełniały swojego przeznaczenia”^[6]. Taki stan skutkował słabą frekwencją osób z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem kandydujących do służby cywilnej oraz ucieczką z niej bardziej wykwalifikowanych do pracy lepiej płatnej^[7]. Zastrzeżenia budził też system emerytalny, zarówno co do wysokości rent, jak i podstawy finansowania systemu^[8]. Przybliżając przemiany z lat 1997-2009, Autor wspominał, że Szef Służby Cywilnej nie jest już obsługiwany przez samodzielny urząd, a przez Kancelarię Szefa Rady Ministrów, co trafnie uznał za osłabienie tego centralnego organu administracji rządowej. Nie odniósł się jednak szerzej do roli jaką powinien odgrywać podmiot stojący na czele korpusu służby cywilnej, zwłaszcza w kontekście zatrudnienia jej członków. Omawiając umowną podstawę nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej, osobny punkt został poświęcony naborowi i pierwszej ocenie. Jakub Szmit zwrócił uwagę na bardzo duży luz decyzyjny pozostawiony dyrektorowi generalnemu urzędu podczas wyboru konkretnej osoby spośród kandydatów przedstawionych przez komisję rekrutacyjną. Powołał się też na krytykę tego rozwiązania wyrażoną w piśmiennictwie odnośnie do stanu prawnego obowiązującego

⁵ Stanisław Kasznica, *Polskie prawo administracyjne* (Poznań: Księgarnia Akademicka, 1947), 106.

⁶ Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, 107.

⁷ Pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 12 lutego 1929 r. w sprawie polityki personalnej, Dz. Urz. Nr 2, poz. 74.

⁸ Agnieszka Łukaszczuk, „Służba cywilna II Rzeczypospolitej” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* t. CXXXVIII (2010): 257-258; *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2014), 49.

na gruncie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.^[9] Należy zauważyć, że tak ukształtowany model naboru został poddany krytyce również pod rządami aktualnej pragmatyki służby cywilnej^[10].

Tytuł ostatniego rozdziału „Wnioski i uwagi *de lege lata*” sugeruje, że będzie on stanowił ważny przyczynek do analizowanej problematyki. Autor docieka w nim, który reżim zatrudnienia ze względu na swoje konstrukcyjne cechy najbardziej odpowiada oczekiwaniom ustrojodawcy względem członków korpusu służby cywilnej. Rozdział rozpoczyna się od kilkustronicowej charakterystyki zatrudnienia penalnego i ustrojowego, mimo że już na początku je wykluczono (s. 382), a w „Uwagach końcowych” potwierdzono oczywistość odrzucenia tych reżimów (s. 457). Nie zaskoczy też, zwłaszcza adresatów książki, kolejny wniosek, że wymogów konstytucyjnych nie spełnia zatrudnienie cywilnoprawne, a także stosunek pracy na podstawie powołania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę. Bezsporna jest również poprzedzona liczącymi 10 stron wywodami konstatacja o niesprzeczności stosunku pracy nawiązanego na podstawie umowy o pracę i mianowania z wymogami określonymi w art. 153 Konstytucji RP. Jak dotąd nie pojawiły się bowiem żadne wątpliwości odnośnie do konstytucyjności tych dwóch podstaw zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Dokonując oceny reżimu służbowego, Jakub Szmít scharakteryzował prawo administracyjne, stosunek administracyjny i stosunek służbowy. W „Uwagach końcowych” został sformułowany wniosek, że najbardziej odpowiedni z konstytucyjnego punktu widzenia jest reżim służbowy (publicznoprawny). Mają za nim przemawiać względy normatywne dotyczące cech zatrudnienia, które najlepiej są w stanie zapewnić realizację prawidłowo odczytanego wzorca ustalonego przez ustrojodawcę, a dodatkowo argumenty natury aksjologicznej. Warto przyrzeć się przesłankom, które doprowadziły Autora do końcowego wniosku i dokonać oceny jego uzasadnienia. W pierwszej kolejności kilka kwestii zasługuje jednak na skorygowanie bądź uzupełnienie, zarówno odnośnie do stosunku służbowego, jak i zasadności objęcia członków korpusu służby cywilnej odrębnym od powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, systemem zaopatrzenia społecznego.

⁹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Maciej Łąga, „Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji”, [w:] *Powszechne a szczególnie prawo pracy*, red. Ludwik Florek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016): 165.

Przy lekturze uwag końcowych w czwartym rozdziale daje się zauważyć niepełność zaprezentowanej klasyfikacji nurtów, które można dostrzec wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego w zakresie gałęziowej przynależności prawa urzędniczego. Oprócz dwóch wymienionych, jest jeszcze trzeci. Jego przedstawiciele uznają, że ustawa o służbie cywilnej zalicza się do gałęzi prawa administracyjnego, a nie prawa pracy^[11]. Niepełna jest też konstatacja, że sfera, która doczekała się pewnego ujednoczenia spośród regulacji z zakresu zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych dotyczy jedynie zaopatrzenia emerytalnego. Do takiej sfery zalicza się również odpowiedzialność majątkowa obu tych grup^[12]. Polemizować można ze stwierdzeniem Autora, jakoby trudne było jednoznaczne zakwalifikowanie zatrudnienia sędziów i prokuratorów do stosunków pracy lub stosunków służbowych. Zarówno sędziowie, jak i prokuratorzy w świetle nomenklatury użytej w pragmatykach sędziowskiej^[13] i prokuratorowskiej^[14] pozostają w stosunkach służbowych. Można przypuszczać, że stało się tak ze względu na znaczną ilość kształtujących je elementów publicznoprawnych i doniosłość sprawowanych funkcji. Posunięcie to stanowi przejaw niekonsekwencji ustawodawcy w operowaniu stosowaną terminologią. Z uwagi na swój charakter stosunki te od lat kwalifikowane są bowiem do grupy stosunków pracy^[15].

¹¹ Zbigniew Cieślak, Wojciech Drobny, „Co właściwie oznaczają cztery określenia z art. 153 Konstytucji RP?”, [w:] *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany*, red. Zbigniew Cieślak, Wojciech Drobny (Warszawa: Wydawnictwo INP PAN, 2019), 13.

¹² Odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy wszystkich formacji umundurowanych i służb specjalnych reguluje ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2349). Odpowiedzialność majątkowa żołnierzy zawodowych do 22 kwietnia 2022 r. była uregulowana w ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 85), a następnie w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 248).

¹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 334).

¹⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 390).

¹⁵ Jakub Stelina, „Źródła prawa stosunków służbowych”, [w:] Tadeusz Kuczyński, Eliza Mazurczak-Jasińska, Jakub Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. XI, *Stosunek służbowy* (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 140–141.

Rozbieżnością odznacza się stanowisko Jakuba Szmita co do charakteru stosunku służbowego formacji zmilitaryzowanych. Na początku punktu 4.4.1. stwierdza, powołując się na Elżbietę Urę, że „stosunki służbowe są typowymi stosunkami administracyjnoprawnymi”^[16], a pod koniec stosunki te kwalifikuje jako szczególny typ stosunków administracyjnoprawnych, czyli stosunków opartych na układach zależności organizacyjnej. Trafne jest to drugie stanowisko. Autor odrzuca jednak podejście, że stosunek służbowy żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych stanowi kategorię stosunku prawnego zachodzącego między określonymi podmiotami, którego treść regulują przepisy prawa publicznego (administracyjnego, konstytucyjnego), a także przepisy prawa pracy^[17]. Jego zdaniem występowanie w regulacjach dotyczących stosunku służbowego rozwiązań zbliżonych charakterem do uprawnień pracowniczych, na przykład prawa do urlopu, nie nadaje im charakteru prawnopracowniczego. Jakub Szmit nie odczytuje też wyraźnych odesłań do „stosowania przepisów z zakresu prawa pracy (zwłaszcza Kodeksu pracy^[18]) zawartych w niektórych pragmatykach służbowych jako wprowadzania do stosunków służbowych elementów prawa pracy”. Przed odniesieniem się do tego stwierdzenia warto dokonać pewnego sprostowania. Wspomniane odesłania nie są zawarte w niektórych pragmatykach służbowych, tylko we wszystkich. Jeśli zaś chodzi o *clou*, to Autor zdaje się nie dostrzegać konsekwencji związanych z zastosowanymi odesłaniami, które mają charakter zewnętrzny. Należy przy tym zaznaczyć, że odsyłają nie tylko do innego aktu normatywnego, ale również do aktu normatywnego z innej gałęzi prawa. Prowadzą więc, tak jak napisano w recenzowanej monografii, do uniknięcia powtarzania w różnych aktach takich samych rozwiązań. Brakuje jednak kluczowej informacji w tej konstatacji, a mianowicie że chodzi o rozwiązania swoiste dla prawa pracy, co stanowi ewidentny przejaw tendencji określonej przez Wiktora Jaśkiewicza^[19] i Tadeusza Kuczyńskiego^[20]

¹⁶ Elżbieta Ura, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 428.

¹⁷ Tadeusz Kuczyński, „Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych”, [w:] Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. XI, *Stosunek służbowy* (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 7.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm.).

¹⁹ Wiktor Jaśkiewicz, „Pracownicy administracji”, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, red. Jan Jendrośka (Wrocław: Ossolineum, 1977), 386.

²⁰ Tadeusz Kuczyński, „Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)”, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. Jacek Gołaczyński, Piotr Machnikowski (Warszawa:

jako ewolucja sytuacji prawnej funkcjonariuszy: od sytuacji wyłącznie administracyjnoprawnej do administracyjnoprawnej z elementami pracowniczymi. Ewolucja ta polega na kształtowaniu przez ustawodawcę elementów statusu funkcjonariuszy formacji umundurowanych, służb specjalnych i żołnierzy zawodowych na wzór unormowań prawa pracy i objawia się między innymi w rozszerzaniu wpływu przepisów prawa pracy na stosunki zatrudnienia typu administracyjnego poprzez odesłania^[21]. Odesłania do prawa pracy dotyczą sfer, w których funkcjonariusze i żołnierze zawodowi są traktowani na równi z pracownikami. Rozwiązanie to jest uzasadnione względami merytorycznymi i praktycznymi. Stosunek służbowy, co pomija Jakub Szmit, oprócz administracyjnego charakteru, ma też wymiar pracowniczy. Z tytułu pełnienia służby – polegającej na wykonywaniu wielu ważnych dla państwa zadań – funkcjonariuszom przysługują niektóre uprawnienia przewidziane dla osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy, np. związane z rodzicielstwem.

Na poparcie stanowiska o regulacji stosunku służbowego formacji zmilitaryzowanych wyłącznie przez prawo administracyjne, odwołano się w monografii również do orzecznictwa sądowego – wyroków i postanowień. Zabrakło natomiast uchwały Sądu Najwyższego z 18 marca 2008 r.^[22] Ten naczelny organ sądowy stwierdził w niej, że stosunki służbowe funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych i żołnierzy zawodowych w obecnym kształcie nie dadzą się teoretycznie ująć wyłącznie w kategorii stosunku administracyjnego, gdyż zawierają szereg elementów właściwych zobowiązaniowemu stosunkowi pracy. Odnosząc się do zaprezentowanego przeglądu orzecznictwa sądowego, można powtórzyć za Autorem, że nie ma wystarczających podstaw, by uznać, że stosunki służbowe funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych podlegają regulacji prawa stosunku pracy. Należy jednak podkreślić, że ich tematyka nie powinna być analizowana

C.H. Beck, 2010), 308; Tadeusz Kuczyński, „Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych” *Przegląd Sądowy*, nr 10 (2007): 109; Tadeusz Kuczyński, „Stosunek pracy na podstawie mianowania”, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. Herbert Szurgacz (Warszawa: Difin, 2005): 332; Tadeusz Kuczyński, „Geneza i kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych”, [w:] Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, 120-121.

²¹ Szerzej Eliza Mazurczak-Jasińska, „Wkraczanie prawa pracy w sferę stosunków służbowych służb mundurowych” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 1 (2015): 652-665.

²² Uchwała Sądu Najwyższego z 18.03.2008 r. (II PZP 3/08, OSNP 2008, nr 17-18, oz. 249).

jednokierunkowo, wyłącznie w ramach jednolitego stosunku administracyjnego. Uzasadnione jest kwalifikowanie tego typu stosunków do szerszej kategorii prawa pracy określanej jako administracyjne stosunki prawa pracy^[23]. Zwrot ten uwydatnia podwójny: administracyjnoprawny (służbowy) i prawnopracowniczy (zobowiązaniowy) charakter ich przedmiotu.

Przedstawiając charakterystykę stosunku służbowego Jakub Szmít całkowicie pominął sferę formalnoprawną (procesową), podczas gdy w niej również widoczne jest zjawisko rozszerzania wpływu prawa pracy. W przywołanej wcześniej ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy nie tylko prawa i obowiązki funkcjonariuszy zostały ukształtowane analogicznie do rozwiązań przyjętych na gruncie Kodeksu pracy^[24] odnoszących się do odpowiedzialności majątkowej pracowników. Ustawodawca w sposób wyraźny przekazał sprawy odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy do właściwości sądów pracy w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego^[25]. Jeśli chodzi o sprawy dotyczące szczególnej ochrony pracy kobiet oraz uprawnień związanych z urodzeniem i wychowaniem dziecka, przepisy pragmatyk odsyłają jedynie do materialnych przepisów prawa pracy, nie przewidując jednocześnie żadnej regulacji odnośnie do trybu rozpoznawania sporów. Sprawy te jednak spełniają przesłanki uznania ich za sprawy z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.)^[26]. Dzięki przyjętym rozwiązaniom procesowym funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym przysługuje ochrona prawna w trybie optymalnym do rozwiązywania tego typu sporów.

Charakterystyka stosunku służbowego przedstawiona w książce obejmuje również sferę zabezpieczenia społecznego. Posunięcie to zasługuje na aprobatę. Uprawnienia emerytalno-rentowe stanowią bardzo istotny

²³ Tadeusz Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych* (Wrocław: Kolonia Limited, 2000), 50-52; Małgorzata Grześków, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych* (Warszawa: C.H. Beck, 2020), 35.

²⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm., dalej: k.p.).

²⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550, dalej: k.p.c.).

²⁶ Szerzej: Krzysztof W. Baran, *Procesowe prawo pracy* (Kraków: „Zakamycze”, 2003), 103; Tadeusz Kuczyński, „Wybrane problemy orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego w sprawach stosunków służbowych” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5-6 (2010), 257-258; Kuczyński, „Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych”, 101-102; Kuczyński, *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach stosunków służbowych*, 132-133.

element statusu prawnego i społecznego funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Odniesienia się wymaga stwierdzenie Autora o długiej historii i mocnym ugruntowaniu systemu zaopatrzenia społecznego jako metody zabezpieczenia społecznego obu tych grup, a także postrzeganiu go jako przywileju. Historia nie jest bowiem długa w przypadku wszystkich formacji umundurowanych. Funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej (do lutego 2017 r., Służby Celnej), zwolnionym ze służby, zaopatrzenie emerytalne zaczęło przysługiwać dopiero od 1 stycznia 2018 r.^[27] Ugruntowanie też do niedawna nie było takie mocne, skoro zmiana legislacyjna na korzyść celników nastąpiła wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r.^[28], który orzekł, że nieobjęcie funkcjonariuszy Służby Celnej systemem zaopatrzenia emerytalnego jest częściowo niezgodne z art. 32 Konstytucji RP. Jeśli zaś chodzi o postrzeganie tego systemu jako przywileju, to stwierdzenie Jakuba Szmita stanowi uproszczenie. Abstrahując od opinii spotykanych w społeczeństwie, w piśmiennictwie prawniczym i ekonomicznym można wyróżnić trzy stanowiska. Według pierwszego, szczególnie system zabezpieczenia funkcjonariuszy jest uprzywilejowany^[29]. Przedstawiciele drugiego stanowiska uznają wprawdzie ten system za uprzywilejowany, ale, co podkreślają, uzasadniony charakterem i warunkami służby^[30].

²⁷ Art. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U poz. 1321).

²⁸ Wyrok TK z 03.03.2015 r., K 39/13, OTK ZU 2015 nr 3A, poz. 27.

²⁹ Damian Walczak, *Przywileje w zabezpieczeniu na starość w Polsce* (Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2019), 67-70; Łukasz Kasprówicz, „Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego – część I” *Ius Novum*, nr 1 (2019): 163-167.

³⁰ Tadeusz Kuczyński, „Pojęcie i przedmiot prawa stosunków służbowych”, [w:] Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. XI, *Stosunek służbowy*, 20; Wiesław Koczur, „Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego” *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 312 (2017): 62; Mariusz Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017), 337-339; Marcin Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2016), 261-262.

Trzecie stanowisko zakłada, że szczególne systemy nie kwalifikują się jako przywileje^[31].

Zdaniem autora w związku z objęciem członków korpusu służby cywilnej reżimem służbowym, powinno im przyznać się uprawnienia emerytalne właściwe funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym. Pogląd ten nie został poparty uzasadnieniem, mimo że może on wzbudzać kontrowersje. Jakub Szmit zauważa, że służba cywilna jest niewłaściwie postrzegana zarówno przez siły polityczne, jak i społeczeństwo, co powoduje, że różnorodne działania uderzające w tę grupę nie tylko nie spotykają się z oporem, ale wręcz wywołują poklask. Łatwo więc sobie wyobrazić jakie reakcje w społeczeństwie wywołałoby przyznanie członkom korpusu służby cywilnej „przywilejów emerytalnych”. Postulowana w monografii zmiana nie wydaje się więc realna, zwłaszcza że, co pokazuje praktyka legislacyjna w Polsce nie tylko na przykładzie służby cywilnej, o kształcie uchwalanego prawa decyduje przede wszystkim bieżący interes polityczny, a nie interes państwa czy też abstrakcyjna „sprawiedliwość”^[32].

Niezależnie od wspomnianych kontrowersji społecznych, pomysł objęcia członków korpusu służby cywilnej zaopatrzeniem emerytalnym z budżetu państwa, budzi zastrzeżenia natury prawnej i ekonomicznej. Odrębny system emerytalno-rentowy został wprowadzony wobec funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych nie z uwagi na administracyjnoprawny charakter stosunku zatrudnienia, tylko swoistość socjalnego ryzyka: zwolnienie ze służby przed osiągnięciem wieku emerytalnego, niezdolność do służby z uwagi na szczególne wymagania w postaci pełnej sprawności fizycznej i psychicznej, zwiększone prawdopodobieństwo śmierci żywiciela, ryzyko wypadku lub choroby związanych ze służbą^[33]. Swoistość ryzyka socjalnego, za wyjątkiem ryzyka śmierci żywiciela, które jest podobne, jak w ubezpieczeniu rentowym, polega na możliwości zwolnienia ze służby, co stanowi zdarzenie przysłe, niepewne, niekorzystne i niezależne od woli

³¹ Jan Jończyk, „Sposób i miara zabezpieczenia społecznego” *Państwo i Prawo*, z. 10 (2011): 13; Antoni Dermont, „Reformy prawa emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb (Wybrane zagadnienia)” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 1 (1995): 40.

³² Szerzej: Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, „W kierunku diagnozy”, [w:] Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kiełbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 542-543.

³³ Jan Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Kraków: „Zakamycze”, 2006), 233.

zatrudnionego^[34]. Zaopatrzenie emerytalne przysługuje na podstawie dwóch tytułów: wysługi lat lub całkowitej niezdolności do służby. Różnią się one od tytułów w ubezpieczeniu emerytalnym – dożycia wieku emerytalnego i rentowym oraz niezdolności do pracy występującej w czterech odmianach: okresowej lub trwałej, częściowej lub całkowitej. Odmienne niż przy zatrudnieniu pracowniczym, służba wojskowa czy w pozostałych formacjach może zakończyć się w każdym czasie i z przyczyn całkowicie niezależnych od żołnierza zawodowego bądź funkcjonariusza. Dotyczy to zwłaszcza predyspozycji zdrowotnych do służby, zdolności intelektualnych i organizacyjnych, osobowości i całej sfery psychomotorycznej, oraz uwarunkowań wynikających z polityki kadrowej w poszczególnych resortach^[35]. Żaden stosunek pracy, w tym również nawiązany w służbie cywilnej, nie obliguje pracownika do przedkładania obowiązków pracowniczych nad własne życie. Tymczasem charakter zadań realizowanych przez Siły Zbrojne i formacje zmilitaryzowane jest taki, że funkcjonariusze i żołnierze zawodowi muszą wykonywać swe obowiązki służbowe w razie wystąpienia zagrożeń dla własnego zdrowia i życia^[36].

Recenzowana książka ma prawniczy charakter, jednak nie przedstawiono w niej wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących stosunków służbowych. Z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny^[37]. Stwierdzenie to można zestawić z przywołanym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r., w którym uznano, że tylko w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania polegające na rozpoznawaniu, wykrywaniu i zwalczaniu wybranych przestępstw i wykroczeń oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych, uzasadnienie znajduje potraktowanie ich na równi z podmiotami objętymi zaopatrzeniem emerytalnym z budżetu państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego to podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. Ustalenia te potwierdzają wątpliwości co do możliwości zastosowania wobec członków

³⁴ Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, 233-234.

³⁵ Dermont, „Reformy”, 32.

³⁶ Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, 45-46.

³⁷ Wyrok TK z 19.10.2004 r., 1/04, OTK ZU 2004 nr 9a, poz. 93.

korpusu służby cywilnej metody zaopatrzeniowej. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasada równości nakazuje bowiem identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Wątpliwości te ulegają zwielokrotnieniu, gdy postawi się pytanie, czy wyższe koszty finansowe związane z funkcjonowaniem szczególnych uprawnień emerytalnych byłyby sprawiedliwe społecznie i odpowiadałyby zasadom solidaryzmu.

Na zakończenie autor stwierdza, że po okresie PRL grupa zawodowa urzędników do dziś nie odzyskała prestiżu społecznego. Zmiany nastawienia nie da się jednak wymusić przepisami prawa. Uchwalenie aktu normatywnego nie „zawiera” samoczynnej mocy wykonawczej. Warto więc porzucić „myślenie magiczne” i mieć na uwadze realia. Z uwagi na brak świadomości politycznej co do konieczności istnienia profesjonalnego i oddzielnego od polityki aparatu państwowego zajmującego się zawodowym, rzetelnym i politycznie neutralnym wykonywaniem zadań państwa, propozycja objęcia członków korpusu służby cywilnej reżimem publicznoprawnym jawi się jako wysoce abstrakcyjna. Czy jednak w prostszy i mniej kontrowersyjny sposób nie dałoby się stworzyć należytych gwarancji bezpieczeństwa dla realizacji zadań państwa? Wystarczy odwołać się do przykładu sędziów, prokuratorów i referendarzy sądowych. Każdy z przedstawicieli tych zawodów pozostaje w stosunku pracy, a przy tym, nie pojawiają się głosy, że ich model zatrudnienia nie jest właściwy w kontekście należytego wykonywania ważnych zadań państwa. Co więcej, referendarze sądowi nie mają szczególnych uprawnień emerytalnych, tylko są objęci powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych. Ustawowo zagwarantowany mechanizm corocznej waloryzacji wynagrodzenia i, zwłaszcza w przypadku sędziów oraz prokuratorów, ścieżka awansu sprawiają, że o jedno wolne stanowisko ubiega się wielu kandydatów w przeciwieństwie do formacji zmilitaryzowanych, które od kilku lat borykają się z problemem braku wystarczającej liczby chętnych do służby. Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy zapewnia sędziom, prokuratorom i referendarzom sądowym niewątpliwą stabilizację zatrudnienia. Ramy artykułu nie pozwalają na dokonanie szerszej analizy porównawczej. Warto jednak mieć w pamięci praktykę stosowania pierwszej polskiej pragmatyki urzędniczej i obecne realia społeczno-polityczne przy wyborze optymalnego wzorca reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej.

We wstępie książki Szmita możemy wyczytać, że zostało w niej zaproponowane ujęcie aspektu funkcjonowania służby cywilnej, które do tej pory nie doczekało się monograficznego opracowania. Mimo oryginalności

niektórych twierdzeń Jakuba Szmita większość poczynionych przez niego ustaleń w sporej mierze pokrywa się z wcześniejszymi wypowiedziami doktryny na temat administracji publicznej, stosunków pracy i stosunków służbowych. Wbrew informacji zamieszczonej na okładce, z uwagi na wielość ogólnych i teoretycznych wywodów publikacja bardziej może zainteresować przedstawicieli nauki prawa pracy i prawa administracyjnego niż prawników praktyków czy pracowników organów i urzędów administracji publicznej. Niezależnie od tej uwagi tytułowe zagadnienie zostało przedstawione w większości kompleksowo. Należy docenić cechującą autora hierarchię wartości. Wyraża się ona we wpisanej w tok rozważań troskę o jak najbardziej prawidłowy reżim zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej z punktu widzenia realizacji celu konstytucyjnego (art. 152 ust. 1 Konstytucji RP). Szkoda, że cena książki, pomimo dofinansowania przez Uniwersytet Gdański, jest tak wysoka, iż może stanowić barierę dla wielu potencjalnych nabywców.

Bibliografia

- Baran Krzysztof W., *Procesowe prawo pracy*. Kraków: „Zakamycze”, 2003.
- Chmielnicki Paweł, Minich Dobrochna, „W kierunku diagnozy”, [w:] Paweł Chmielnicki, Dobrochna Minich, *Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcze i ich realizacja ustawami w latach 2015-2016*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Cieślak Zbigniew, Wojciech Drobny, „Co właściwie oznaczają cztery określenia z art. 153 Konstytucji RP?”, [w:] *Polski korpus służby cywilnej i jego zmiany*, red. Zbigniew Cieślak, Wojciech Drobny. 9–21. Warszawa: Wydawnictwo INP PAN, 2019.
- Czechowski Marcin, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2016.
- Dermont Antoni, „Reformy prawa emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb (Wybrane zagadnienia)” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 1 (1995): 20–40.
- Grzešków Małgorzata, *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Jaśkiewicz Wiktor, „Pracownicy administracji” [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, red. Jan Jendrośka. 379–443. Wrocław: Ossolineum, 1977.

- Jończyk Jan, „Sposób i miara zabezpieczenia społecznego” *Państwo i Prawo*, z. 10 (2011): 5-18.
- Jończyk Jan, *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków: „Zakamycze”, 2006.
- Kasprowicz Łukasz, „Problematyka przywilejów w systemie zabezpieczenia społecznego – część I” *Ius Novum*, nr 1 (2019), 156-176.
- Kasznica Stanisław, *Polskie prawo administracyjne*. Poznań: Księgarnia Akademicka, 1947.
- Koczur Wiesław, „Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 312 (2017): 51-64.
- Kuczyński Tadeusz, Eliza Mazurczak-Jasińska, Jakub Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. XI, *Stosunek służbowy*. Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Kuczyński Tadeusz, „Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych)”, [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, red. Jacek Gołaczyński, Piotr Machnikowski. 299-308. Warszawa: C.H. Beck, 2010.
- Kuczyński Tadeusz, „Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych” *Przegląd Sądowy*, nr 10 (2007): 95-109.
- Kuczyński Tadeusz, „Stosunek pracy na podstawie mianowania”, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. Herbert Szurgacz. 319-332. Warszawa: Difin, 2005.
- Kuczyński Tadeusz, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*. Wrocław: Kolonia Limited, 2000.
- Kuczyński Tadeusz, „Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach stosunków służbowych” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5-6 (2010), 249-266.
- Łąga Maciej, „Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji”, [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. Ludwik Florek. 152-170. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Łukaszczuk Agnieszka, „Służba cywilna II Rzeczypospolitej” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, t. LXXXVIII (2010): 233-261.
- Łukaszczuk Agnieszka, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2014.
- Makowski Grzegorz, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2019.
- Mazurczak-Jasińska Eliza, „Wkraczanie prawa pracy w sferę stosunków służbowych służb mundurowych” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, nr 1 (2015): 651-665.
- Szmit Jakub, *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

Ura Elżbieta, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

Walczak Damian, *Przywileje w zabezpieczeniu na starość w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2019.

Wieczorek Mariusz, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

