

Dr Marcin Czechowski

Uniwersytet Pomorski w Słupsku

ORCID: 0000-0002-0895-3768

e-mail: marcin.czechowski@upsl.edu.pl

Stosunek służbowy – od Systemu Prawa Administracyjnego do Systemu Prawa Pracy (artykuł recenzyjny*)

**System Prawa Pracy. Tom 12. Zatrudnienie administracyjnoprawne.*

Red. Krzysztof W. Baran, Przemysław Szustakiewicz, Elżbieta Ura, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023

Official relations – from the Administrative Law System to the Labor Law System (review article*)

**Labor Law System. Volume 12. Administrative-legal Employment. Ed. Krzysztof W. Baran, Przemysław Szustakiewicz, Elżbieta Ura, Wolters Kluwer Publishing House, Warsaw 2023*

Streszczenie

W ostatnim czasie ukazała się kolejna – chronologicznie trzynasta, a dwunasta w porządku merytorycznym – część *Systemu Prawa Pracy*. Recenzowany tom jest poświęcony zatrudnieniu administracyjnoprawnemu. Opracowanie dowodzi słuszności tezy, że prawo stosunków służbowych stanowi domenę nie tylko prawa administracyjnego, ale również prawa pracy. Po raz pierwszy w polskiej literaturze prawniczej tak całościowo została przedstawiona tematyka zatrudnienia administracyjnoprawnego. Elementy stosunku służbowego, stosunków funkcjonalnie z nim związanych oraz systemu zaopatrzenia społecznego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych przybliżono kompleksowo i w przeważającej większości dogłębnie.

Słowa kluczowe

zatrudnienie administracyjnoprawne, stosunek służbowy, funkcjonariusze formacji umundurowanych i służb specjalnych, żołnierze zawodowi

JEL: K23, K31

W ostatnim czasie ukazała się kolejna – chronologicznie trzynasta, a dwunasta w porządku merytorycznym – część *Systemu Prawa Pracy*. Recenzowany tom jest poświęcony zatrudnieniu administracyjnoprawnemu. Liczy ponad 1400 stron, zawiera dwadzieścia pięć rozdziałów przygotowanych przez dwudziestu czterech autorów pod naukową redakcją Krzysztofa W. Barana, Przemysława Szustakiewicza i Elżbiety Ury. To już trzecia od czasów przemian ustrojowych po 1989 r. kompleksowa publikacja dotycząca prawa stosunków służbowych, która stanowi część wielotomowego cyklu. Pierwsza pojawiła się w 2011 r. w ramach serii wydawniczej *System Prawa Administracyjnego* (Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, Steli-

Abstract

Recently, another part of the *Labor Law System* has been published – the thirteenth chronologically and the twelfth in substantive order. The reviewed volume is devoted to administrative-legal employment. The study proves the validity of the thesis that service relations law is the domain not only of administrative law, but also of labor law. For the first time in Polish legal literature, the subject of administrative-legal employment was presented so comprehensively. The elements of the service relationship, the relationships functionally related to it and the social provision system for officers and professional soldiers were presented comprehensively and mostly in depth.

Keywords

administrative-legal employment, official relation, officers from uniformed formations and special services, professional soldiers

na, 2011). W opracowaniu tym podjęto analizę zarówno pracowniczego, jak i niepracowniczego stosunku służbowego. Cztery lata później, prawne aspekty zatrudnienia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy formacji umundurowanych i służb specjalnych, zostały przedstawione w jednym z rozdziałów tomu siódmego *Systemu Prawa Pracy* „Zatrudnienie niepracownicze” (Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, 2015, s. 391–507). Redaktor naczelny cyklu *System Prawa Pracy*, w recenzowanej pozycji, jak również w innych w swoich publikacjach często powtarza, że w nauce prawa niczego nie rozpoczyna się od początku i nigdy nie wypowiada się ostatniego słowa (np. Baran, 2019, *Słowo wstępne*; Baran, 2015, s. 18–19;

Baran, 2023, s. 30). Należy zgodzić się z Krzysztofem W. Baranem, gdyż problematyka ujęta w wymienionych wyżej książkach nie została całkowicie wyczerpana. Pragmatyki służbowe podlegają częstym zmianom i nowelizacjom. Recenzowany tom nie tylko jest najobszerniejszy spośród wymienionych opracowań systemowych, ale ponadto jako pierwszy obejmuje kwestie zatrudnienia w ukształtowanej w 2018 r. jako umundurowana i uzbrojona formacja Straży Marszałkowskiej oraz powstałych w tym samym roku w miejsce Biura Ochrony Rządu – Służby Ochrony Państwa i rok wcześniej w miejsce Służby Celnej – Służby Celno-Skarbowej. Po raz pierwszy w polskiej literaturze prawniczej przybliżony też został status żołnierzy zawodowych ukształtowany ustawą z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.).

W *Słowie wstępnym* Krzysztof W. Baran podaje, że opracowanie przedstawia dorobek zarówno doktryny prawa pracy, jak i prawa administracyjnego oraz zaznacza, że pojęcia „stosunek służbowy” i „zatrudnienie administracyjnoprawne” pojawiają się w nim zamiennie. Zapoznając się z zawartością tomu, należy dodać, że mieści się w nim ponadto dorobek prawa socjalnego, cywilnego i karnego, o czym świadczy treść rozdziałów 10 (*Uprawnienia socjalne*), 19 (*Odpowiedzialność majątkowa*), 20 (*Odpowiedzialność dyscyplinarna*) i 25 (*Uprawnienia emerytalno-rentowe*). Rozszerzenia wymaga także znajdująca się na płaszczyźnie tylnej obwoluty informacja o następującej treści: „Autorami tomu są uznani przedstawiciele nauki prawa pracy, którzy reprezentują ośrodki naukowe z całego kraju i wyróżniają się znacznym dorobkiem w zakresie opracowanych zagadnień”. W *Słowie wstępnym* Krzysztof W. Baran zaznacza natomiast, że wśród autorów znajdują się też przedstawiciele nauki prawa administracyjnego. Abstrahując od tej rozbieżności, do grona autorów zaliczają się również przedstawiciele nauki prawa cywilnego i prawa karnego. Taki dobór autorów zasługuje na aprobatę, jako że problematyka stosunków służbowych ma międzygałęziowy charakter (publicznoprawny i prawnopracowniczy), co sprawia, że może, a nawet powinna być analizowana przez badaczy wymienionych dziedzin (szerzej: Kuczyński, 2000, s. 11, s. 55). Nie sposób w pełni zgodzić się z drugą częścią przytoczonego wyżej zdania ze *Słowa wstępnego*. Nie każdy rozdział został bowiem przygotowany przez osobę wykazującą się dorobkiem z danej tematyki. Autorzy niewątpliwie poruszyli jednak wiele istotnych zagadnień dotyczących zatrudnienia administracyjnoprawnego, w tym nieopracowanych dotąd w literaturze, do których zaliczają się: funkcje prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego (rozdział 4), rynek pracy funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych (rozdział 6) oraz ochrona danych osobowych w zatrudnieniu administracyjnoprawnym (rozdział 16). Wiele sformułowanych tez, uzasadnień i ocen wymaga komentarza bądź polemiki. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają odnieść się do wszystkich wątków opracowania, które pretenduje do holistycznego ukazania mechanizmów prawnych określających funkcjonowanie zasad świadczenia pracy przez funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. W dalszej części poruszone więc zostaną wybrane zagadnienia.

Tom 12, jak niemal każda z opublikowanych w ostatnim dwunastoleciu monografii poświęconych zatrudnieniu administracyjnoprawnemu, rozpoczyna się od ustalenia znaczenia, jakie ustawodawca nadaje pojęciu „stosunek służbowy”. Analizując w pierwszym rozdziale prawny charakter tego terminu, Jarosław Dobkowski docieka istoty stosunku służbowego i przedstawia go w szerszym kontekście, odwołując się do określeń „stosunki władcze” i „status służbowy”. Wywody kończą się przedstawieniem konstytutywnych elementów i cech charakterystycznych stosunku służbowego. W podpunkcie 1.6. (*Stosunki służbowe a podobne stosunki prawne*), przybliżając status prawny Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego (dalej: Szef CBA), Autor podaje, że powołanie na to stanowisko osoby spoza CBA, nie powoduje, że osoba ta staje się funkcjonariuszem. Twierdzeniu temu przeczy obowiązujące od 13 lat brzmienie art. 53 ust. 1a ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2022 poz. 1900 ze zm.). W myśl przywołanego przepisu „Osobę, którą powołano na stanowisko Szefa CBA, albo której powierzono obowiązki Szefa CBA, mianuje się funkcjonariuszem w służbie stałej”.

Drugi rozdział, autorstwa Elżbiety Ury, pt. *Źródła prawa zatrudnienia administracyjnoprawnego* zawiera analizę źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Autorka wyszła od przybliżenia terminów „formacja mundurowa” i „służba mundurowa”, dochodząc do wniosku, że pojęcie „służba mundurowa” obejmuje znacznie mniejszą grupę podmiotów i jest desygнатem pojęcia „formacje mundurowe”. Stanowisko to nie zostało poparte uzasadnieniem, więc nie można poznać argumentów, które mają przemawiać za jego trafnością. Elżbieta Ura nie odniosła się też do poczynionych wcześniej przez innych przedstawicieli piśmiennictwa szczegółowych rozważań na temat definicji „służby mundurowej” (Liwo, 2015, s. 9–21; Grześków, 2020, s. 7–11). Wątpliwości wzbudza adekwatność użycia przez Autorkę terminu „ustawy branżowe” na określenie aktów normatywnych, które regulują status prawny osób świadczących pracę w ramach stosunków administracyjnoprawnych. Słowo „branża” od którego pochodzi przymiotnik „branżowy” oznacza bowiem gałąź produkcji lub handlu obejmującą towary lub usługi jednego rodzaju (Sobol, 1996, s. 142; Szymczak, 1995, s. 185). Status prawny osób świadczących pracę w ramach stosunków administracyjnoprawnych jest zaś uregulowany w ustawach określanych w doktrynie jako pragmatyki służbowe (Baran, 2010, s. 374).

W rozdziale siódmym Mariusz Lekston zawarł szczegółową analizę podstaw i procedur nawiązywania stosunku służbowego. Przybliżając przebieg wewnętrznego etapu postępowania kwalifikacyjnego, Autor słusznie zwrócił uwagę na wątpliwości natury konstytucyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do urzeczywistnienia zasady z art. 60 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.), (dalej: „Konstytucja RP”). Wątpliwości pojawiają się w kontekście dyskrejonalnego upoważnienia przysługującego prowadzącemu postępowanie kwalifikacyjne do odstąpienia od jego prowadzenia. Szkoda jednak, że Mariusz Lekston poprzestał jedy-

nie na samym spostrzeżeniu, nie zgłębiając tego wątku. Prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach stanowi część konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz należy do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, które są objęte bezwzględnym zakazem zamykania drogi sądowej wyrażonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (M. Florczak-Wątor, 2016, s. 1419). Mimo tego, jego realizacja w przypadku formacji umundurowanych i służb specjalnych bywa kwestionowana zarówno w piśmiennictwie (Szustakiewicz 2012, s. 118; Liwo 2017, s. 281), jak i przez organy władzy wykonawczej¹.

Cenne i ciekawe są uwagi znajdujące się w przygotowanym przez Janusza Żołyńskiego rozdziale XV pt. *Zjawisko mobbingu w zatrudnieniu administracyjnoprawnym*. Problematyka przeciwdziałania mobbingowi w wojsku oraz formacjach umundurowanych i służbach specjalnych znalazła się jak dotąd tylko w paru publikacjach. Od wielu lat jest zaś przedmiotem analizy i działań Rzecznika Praw Obywatelskich (Oklejak, Wilkońska-Zuromska, 2018). Autor najpierw przybliżył w zarysie charakter zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych oraz pojęcie mobbingu, a następnie wiele miejsca poświęcił tytułowemu zagadnieniu. Omawiając społeczny problem mobbingu w wojsku, Janusz Żołyński stwierdził, że niewątpliwie istotne znaczenie w materii przeciwdziałania mobbingowi ma Kodeks Honorowy Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego (Dz. Urz. MON Nr 5, poz. 55), (dalej: „Kodeks Honorowy”). Nie zauważył jednak, że normy tego aktu wykonawczego zostały wyeliminowane z systemu prawnego. Stało się tak w następstwie utraty mocy przez ustawę z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. 2021 poz. 1489 ze zm.), która stanowiła podstawę jego wydania. Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny rozszerzyła natomiast katalog czynów naruszających dyscyplinę wojskową o zachowania nieliczące z godnością i postawą żołnierza oraz o niedopełnienie obowiązków wynikających z regulaminów wojskowych i zasad etyki wojskowej (art. 353 ust. 2 pkt 1 i 2). Utraty mocy obowiązującej Kodeksu Honorowego nie dostrzegł również Bogdan Jaworski w siedemnastym rozdziale, o czym świadczy treść podpunktu 17.4.4. poświęconego obowiązkowi etycznemu zatrudnionych w ramach stosunków służbowych (s. 891, s. 901).

Problematyka odpowiedzialności funkcjonariuszy i żołnierzy znalazła się w dwóch rozdziałach (19, 20). Kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawił Maciej Rogalski, wychodząc od poczynienia ustaleń odnośnie zakresu pojęć „służby specjalne”, „służby policyjne” i „służby mundurowe”. Autor tłumaczy to posunięcie brakiem spójności terminologicznej przy określaniu definicyjnym grup podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej w ramach stosunku służbowego. Spójność tą można jednak osiągnąć posługując się pojęciami występującymi w języku prawnym, czyli następującymi: „formacje umundurowane”, „służby specjalne” i „Siły Zbrojne”. Maciej Rogalski tak nie uczynił i przy wymienianiu formacji na początku rozdziału pominął Straż Marszałkowską (s. 1025–1026). Do „służb mundurowych” zaliczył zaś

Krajową Administrację Skarbową, podczas gdy jednolitą i umundurowaną formację stanowi jej część – Służba Celno-Skarbowa (art. 1 ust. 3 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2023 poz. 615 ze zm.). Charakteryzując katalog czynów naruszających dyscyplinę służbową, za które funkcjonariusz bądź żołnierz zawodowy może zostać ukarany, Autor pominął nie tylko Straż Marszałkowską i Służbę Celno-Skarbową, ale również Służbę Więzienną, Państwową Straż Pożarną, Służbę Ochrony Państwa i Siły Zbrojne (s. 1028–1029). Omawiając w dalszej części zagadnienia materialnoprawne i procesowe aspekty odpowiedzialności dyscyplinarnej, Maciej Rogalski skupił się niemal wyłącznie na Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w żaden sposób nie uzasadniając, dlaczego zdecydował się na wybór akurat tych podmiotów, a nieuwzględnienie pozostałych. W przypadku Służby Więziennej doszło natomiast w ubiegłym roku do zasadniczej zmiany polegającej na przeniesieniu kognicji w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy z sądów powszechnych na sądy administracyjne (art. 1 pkt 142 ustawy z 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1933).

Jeden z najobszerniejszych, ostatni rozdział dotyczy uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Problematyka tych uprawnień, mimo swojej wagi, nie była wcześniej ujmowana w wymienionych na wstępie opracowaniach systemowych. Rzadko też ukazują się poświęcone jej artykuły naukowe. Mariusz Wieczorek rozpoczął przygotowany przez siebie rozdział od obszernych wywodów ogólnych na temat konstytucyjnych i ustawowych gwarancji prawa do zabezpieczenia społecznego, liczących łącznie około 40 stron. Czytelnik może więc szczegółowo zapoznać się m.in. z kształtowaniem się prawa do zabezpieczenia społecznego w polskich ustawach zasadniczych na przestrzeni dwudziestego wieku czy charakterystyką wszystkich trzech technik zabezpieczenia emerytalno-rentowego. Treści te są ciekawe i wartościowe, ale na tyle wnikliwe, że pasowałyby do części ogólnej cyklu zatytułowanego jako system prawa socjalnego czy system prawa zabezpieczenia społecznego. Niewiele miejsca zajmują zaś rozważania na temat niektórych kwestii bezpośrednio związanych z zaopatrzeniem emerytalnym funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, np. tzw. dezubekizacji (2 strony) czy waloryzacji emerytur policyjnych i wojskowych (1 strona). Jeśli chodzi o pierwszą z nich, Autor ograniczył się do zwięzłego przedstawienia konsekwencji prawnych wejścia w życie tzw. ustaw dezubekizacyjnych z 2009 r. (ustawa z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz 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, Dz.U. Nr 24, poz. 145) i 2016 r. (ustawa z 16 grudnia 2016 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin, Dz.U. poz. 2270) oraz stwierdzenia, że w obu przypadkach Trybunał Konstytucyjny uznał, iż nie doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Informacja o kontroli przeprowadzanej przez polski sąd konstytucyjny jest co najmniej niepełna, jeśli nie wręcz myląca. Na jej podstawie można bowiem odnieść wrażenie, że kontrola nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy formacji umundurowanych i służb specjalnych (zob. ustawa 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1280) wypadła pozytywnie. Mariusz Wieczorek nie wspominał jednak o powszechnie znanych problemach Trybunału Konstytucyjnego z legitymacją i efektywnością po 2016 r., a ponadto że sprawa zakończona wyrokiem z 16 czerwca 2021 r. (P 10/20, OTK-A 2021, poz. 40) dotyczyła jedynie kwoty renty inwalidzkiej wypłacanej byłemu funkcjonariuszowi pracującemu na rzecz totalitarnego państwa, który został zwolniony ze służby w kwietniu 1988 r. Od niemal 6 lat nierozpatrzona jest natomiast sprawa emerytur byłych funkcjonariuszy (P 4/18)². W 2020 r. Sąd Najwyższy w siedmioosobowym składzie wydał uchwałę w której krytycznie wypowiedział się o rozwiązaniach przyjętych w tzw. drugiej ustawie dezubekizacyjnej (uchwała SN z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021, nr 3, poz. 28).

W rozdziale poświęconym uprawnieniom emerytalno-rentowym na próżno jednak szukać informacji odnośnie tych dwóch postępowań, jak też innych budzących wątpliwości prawne aspektów procesu tzw. dezubekizacji, np. związanych z nierównym traktowaniem emerytów (inwalidów) policyjnych i wojskowych czy też zasadnością odsetek dla funkcjonariuszy, których odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zostały uwzględnione przed sądami. Niedosyt pozostawiają również rozważania na temat waloryzacji emerytur i rent z zaopatrzenia emerytalnego, które w większości prowadzą się do przytoczenia stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (K 4/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165). Orzeczenie to zaś spotkało się z krytycznymi głosami w piśmiennictwie (Ślebzak, 2009, s. 68–75; Szymański, 2021, s. 358–377), do których Autor nie tylko nie odniósł się, ale nawet ich nie przytoczył.

Stosunek zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, pomimo częstych zmian i nowelizacji pragmatyk służbowych zachował administracyjnoprawny charakter. Związana z nim problematyka, ze względu na swoją międzygałęziową naturę często stanowi przedmiot

orzeczeń różnego rodzaju sądów (administracyjnych, powszechnych, Sądu Najwyższego) i Trybunału Konstytucyjnego. Już przed laty Tadeusz Kuczyński wyraził opinię, że coraz bardziej dostrzegalne inklinacje do prawa pracy uzasadniają tezę o zasadności analizowania stosunków służbowych jako kategorii przedmiotowej prawa pracy, ale nie kategorii stosunku pracy (Kuczyński: 2007, s. 109; 2010a, s. 332; 2010b, s. 308; 2011, s. 117). Andrzej M. Świątkowski, zauważając znaczne, niemal stuprocentowe nasycenie pierwiastkami administracyjnymi stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, sprzeciwia się rezygnacji nauki prawa pracy z ich badania, gdyż opierają się one na tych samych koncepcjach prawnych, które leżą u podstaw stosunku pracy (Świątkowski, 2010, s. 381). Recenzowane opracowanie dowodzi słuszności tezy, że prawo stosunków służbowych stanowi domenę nie tylko prawa administracyjnego, ale również prawa pracy. Przemawiają za tym argumenty odnoszące się zarówno do formy, jak i do meritum. Jeśli chodzi o pierwsze, książka ukazała się w ramach cyklu *System prawa pracy*, a jej autorzy składają się w większości z przedstawicieli nauki prawa pracy. Wcześniej, zatrudnieniu administracyjnoprawnemu poświęcony był jeden z tomów *Systemu Prawa Administracyjnego* (Kuczyński, Mazurczak-Jasińska, Stelina, 2011), a w cyklu *System Prawa Pracy* tematyka ta znalazła się dopiero cztery lata później w wymiarze jednego rozdziału, zatytułowanego *Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze* (Kuczyński, Mazurczak-Jasińska 2015, s. 391–507). W przypadku obu pozycji autorami są przedstawiciele nauki prawa pracy. Zagadnienia związane z zatrudnieniem administracyjnoprawnym coraz bardziej znajdują się w obszarze ich zainteresowania. Odnosząc się do meritum, należy zauważyć, że pragmatyki służbowe w toku kolejnych zmian wykazują tendencję określaną jako ewolucja sytuacji prawnej funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych: od sytuacji wyłącznie administracyjnoprawnej do administracyjnoprawnej z elementami pracowniczymi (Jaśkiewicz 1977, s. 386; Kuczyński: 2007, s. 109; 2010a, s. 353; 2010b, s. 308; 2011, s. 119). Ewolucja ta zachodzi zarówno w sferze materialnej, jak i formalnoprawnej, stanowiąc przejaw ekspansji prawa pracy (szerzej: Mazurczak-Jasińska, 2015, s. 652–665). Polega na kształtowaniu przez ustawodawcę elementów statusu obu wymienionych grup na wzór unormowań prawa pracy i przejawia się w rozszerzaniu wpływu przepisów prawa pracy na stosunki zatrudnienia typu administracyjnoprawnego. Przejawia się też w wyraźnym bądź dorozumianym przekazaniu sporów ze stosunków służbowych do właściwości sądów pracy.

Jeszcze dwanaście lat temu Krzysztof W. Baran ostrzegał, że tematyka zatrudnienia w ramach stosunków pozapracowniczych stanowi swoistą *terra incognita*, w związku z czym istnieje niebezpieczeństwo zaistnienia w tej materii luki dogmatycznej (Baran, 2011, s. 442). Były to zasadne obawy, ponieważ za legislacyjną i orzeczniczą aktywnością w sferze niepracowniczych stosunków służbowych nie podążało zainteresowanie tą problematyką wśród przedstawicieli doktryny. Zostały one jednak rozproszone, gdyż w ostatnim dziesięcioleciu

ukazało się kilka monografii i wiele artykułów poświęconych wspomnianemu zagadnieniu. Mimo tego stosunek zatrudnienia administracyjnoprawnego jest zagospodarowany naukowo w zdecydowanie mniejszym stopniu niż stosunek pracy. Do zredukowania tej dysproporcji znacznie przyczynił się tom 12 *Systemu Prawa Pracy*. Po raz pierwszy w polskiej literaturze prawniczej tak całościowo została przedstawiona tematyka zatrudnienia administracyjnoprawnego. Elementy stosunku służbowego, stosunków funkcjonalnie z nim związanych oraz systemu zaopatrzenia społecznego funkcjonariuszy i żoł-

nierzy zawodowych przybliżono kompleksowo i w przeważającej większości dogłębnie. Uwzględniono przy tym dotychczasowy dorobek judykatury i doktryny. Jak przystało na „system”, dzieło zawiera podsumowanie dotychczasowego stanu wiedzy o zatrudnieniu administracyjnoprawnym. Niezależnie od sformułowanych wyżej uwag i zastrzeżeń, w pełni zasługuje na określenie go mianem całościowego kompendium. Będzie też zapewne stanowiło istotny punkt odniesienia dla dalszych analiz i oceny regulacji z zakresu statusu służbowego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych.

Przypisy/Notes

¹ W dniu 19 maja 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dostosowania obowiązujących w służbach specjalnych zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych. Pismem z 17 lipca 2023 r. Stanisław Żaryn, sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odpowiedział, że nie przewiduje się przystąpienia do zmian legislacyjnych. [<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ograniczenie-dostepu-sluzby-specjalne-premier-odpowiedz> (dostęp 06.08.2023 r.)].

² Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%204/18> (dostęp: 12 sierpnia 2023).

Bibliografia/References

- Baran, K.W. (2010). Źródła prawa pracy. W: K.W. Baran (Red.), *Zarys systemu prawa pracy, t. 1: Część ogólna prawa pracy*. Wolters Kluwer.
- Baran, K.W. (2011). O zakresie przedmiotowym nauki prawa pracy na tle niepracowniczych stosunków zatrudnienia. W: L. Florek, Ł. Pisarczyk (Red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. LexisNexis.
- Baran, K.W. (2019). Słowo wstępne. W: K.W. Baran (Red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Wolters Kluwer.
- Grześków, M. (2020). *Nawiązywanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*. C.H.Beck.
- Jaskiewicz, W. (1977). *Pracownicy administracji*. W: J. Jendrośka (Red.), *System prawa administracyjnego, t. 2*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich.
- Kuczyński, T. (2000). *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach stosunków służbowych*. Kolonia Limited.
- Kuczyński, T. (2007). Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych. *Przegląd Sądowy* (10).
- Kuczyński, T. (2010a). Stosunek pracy na podstawie mianowania. W: H. Szurgacz (Red.), *Prawo pracy. Zarys wykładu*. Difin.
- Kuczyński, T. (2010b). Kierunki rozwoju pragmatyk zawodowych (służbowych). W: J. Gołaczyński, P. Machnikowski (Red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*. C.H.Beck.
- Kuczyński, T., Mazurczak-Jasińska, E. & Stelina, J. (2011). Stosunek służbowy. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (Red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 11*. C.H.Beck.
- Kuczyński, T. & Mazurczak-Jasińska, E. (2015). Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze. W: K.W. Baran (Red.), *System Prawa Pracy, t. 7: Zatrudnienie niepracownicze*. Wolters Kluwer.
- Liwo, M.A. (2015). Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego. *Przegląd Prawa Publicznego* (9).
- Liwo, M.A. (2017). Nabór do służb mundurowych. W: S. Płażek (Red.), *Nabory i konkursy w służbie publicznej*. Wolters Kluwer.
- Mazurczak-Jasińska, E. (2015). Wkraczanie prawa pracy w sferę stosunków służbowych służb mundurowych, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, tom 3661.
- Oklejak, T. & Wilkońska-Żuromska, K. (2018). *Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Opaliński, B. & Szustakiewicz, P. (2015). Centralne Biuro Antykorupcyjne. W: W. Maciejko, P. Szustakiewicz (Red.), *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*. C.H.Beck.
- Sobol, E. (Red.). (1996). *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szustakiewicz, P. (2012). *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*. Difin.
- Szymański (2021). Degradacja emerytur i rent wojskowych, czyli historia bezprawia stosowanego przez władze państwa polskiego wobec żołnierzy zawodowych. W: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*. Tom I. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Szymczak, M. (Red.). (1995). *Słownik języka polskiego*. t. I. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ślebza, K. (2009). Konstytucyjne aspekty waloryzacji emerytur wojskowych, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* (1).

Dr Marcin Czechowski, adiunkt badawczo-dydaktyczny na Uniwersytecie Pomorskim w Słupsku, radca prawny, kapral podchorąży rezerwy, autor publikacji naukowych z zakresu prawa stosunków służbowych, prawa urzędniczego, prawa pracy, prawa socjalnego i prawa procesowego.

Dr Marcin Czechowski, research and teaching assistant professor at the Pomeranian University in Słupsk, legal advisor, reserve cadet corporal, author of scientific publications in the field of official relations law, clerical law, labor law, social law and procedural law.