Wojciech Maciejko

ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY KODEKSOWEGO STOSUNKU PRACY

OFICYNA WYDAWNICZA
AFM

Wojciech Maciejko

ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY KODEKSOWEGO STOSUNKU PRACY

Kraków 2026

Recenzja:
prof. dr hab. Artur Kuś

Stan prawny na 1 listopada 2025 r.

Redakcja: Filip Rekucki-Szczurek

Korekta: Carmen Stachowicz

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

e-ISBN 978-83-67491-76-1
DOI: 10.48269/978-83-67491-76-1

Copyright© by Wojciech Maciejko & Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
Kraków 2026

Na zlecenie:

UNIWERSYTET
Andrzeja Frycza Modrzewskiego
w Krakowie

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2026

Spis treści

Wykaz skrótów aktów prawnych 13
Inne skróty i skrótowce 23

Wprowadzenie 25
1. Uwagi ogólne 25
2. Stosunek pracy jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego 28

Rozdział I. Administracyjnoprawne aspekty nieświadczenia pracy 37
1. Powstrzymywanie się od pracy na tle prawa administracyjnego 37
2. Prawo do pracy 38
3. Notyfikacja wolnych miejsc pracy zagrożona karą administracyjną i wyłączna kompetencja urzędu zatrudnienia do pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę 43
4. Decyzje o wyznaczeniu terminu podjęcia pracy, o wyznaczeniu miejsca pracy i o wpisie do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy 46
5. Decyzja o zezwoleniu na przyjęcie pracownika i decyzja o skierowaniu do pracy 52
6. Decyzja o przedłużeniu okresu wypowiedzenia umowy o pracę złożonego przez pracownika 54
7. Administracyjna konstrukcja pasożytnictwa społecznego 56
8. Administracyjnoprawne konsekwencje ustrojowej zasady ludu pracującego miast i wsi 58
9. Pośrednictwo pracy jako podstawa wprowadzenia kompetencji do wydawania decyzji o skierowaniu do pracy i decyzji o zatwierdzeniu zatrudnienia osób 62

10. Wygaszenie *ex lege* decyzji nakazujących nawiązanie stosunku pracy i uznających za uchylających się od pracy. Odpadnięcie stosunku prawa administracyjnego wzmacniającego stabilność umowy o pracę 68
11. Status bezrobotnego – administracyjnoprawna odmiana pracowniczego stanu poszukiwania pracy przez zwalnianego pracownika 73
12. Decyzja organu zatrudnienia o uznaniu za bezrobotnego 76
13. Dyscyplina wykonywania decyzji o statusie bezrobotnego 78
14. Skierowanie bezrobotnego do pracy i decyzja o skierowaniu do pracy 86
15. Decyzja starosty (dyrektora powiatowego urzędu pracy) o skierowaniu bezrobotnego do pracy wskutek zgłoszonego publicznoprawnego roszczenia o pracę 94

Rozdział II. Administracyjnoprawny reżim pracy osób pozbawionych wolności 101
1. Decyzja dyrektora zakładu karnego o skierowaniu skazanego do pracy 101
2. Zezwolenie dyrektora zakładu karnego na pracę 105
3. Decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) o wyznaczeniu samorządowego zakładu pracy dla skazanych wykonujących prace na cele społeczne 108
4. Decyzja – przydział pracy wydawany przez wyznaczony samorządowy zakład pracy 110
5. Skierowanie do prac społecznie użytecznych. Administracyjnoprawny stosunek pracy niestanowiący stosunku prawa pracy 112

Rozdział III. Pomoc społeczna z tytułu bezrobocia 119
1. Brak pracy jako ryzyko pomocy społecznej 119
2. Policja ubogich. Domy pracy przymusowej 125
3. Świadczenia pomocy społecznej z tytułu braku pracy 128
   3.1. Uwagi ogólne 128
   3.2. Administracyjnoprawne zobowiązanie do podjęcia pracy w kontrakcie socjalnym. Zasiłek celowy z tytułu nawiązania stosunku pracy 129
   3.3. Akt niepodjęcia pracy i akt rezygnacji z posiadanej pracy w celu sprawowania opieki uprawniającej do świadczeń rodzinnych 133

Rozdział IV. Administracyjnoprawne granice skuteczności zabiegów o nawiązanie stosunku pracy 141
1. Administracyjnoprawny charakter procedur składania i rozpatrywania ofert nawiązania stosunku pracy (podań o pracę) 141
2. Administracyjne postępowanie konkursowe 143
3. Względnie autorytarne oświadczenie woli kierownika zakładu pracy o odmowie nawiązania stosunku pracy 147
4. Administracyjnoprawne pierwszeństwo w nawiązaniu stosunku pracy 151
   4.1. Pierwszeństwo dłużnika alimentacyjnego 151
   4.2. Pierwszeństwo inwalidy. Orzeczenie powiatowego zespołu do spraw niepełnosprawności w zakresie wskazania do pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy 154
   4.3. Pierwszeństwo wynikające ze szczególnej sytuacji 160
   4.4. Pierwszeństwo funkcjonariusza publicznego. Zaświadczenie organu wojskowego lub zniesionego organu administracji sądowej o pierwszeństwie zatrudnienia 162
5. Zbieg pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy i roszczenia o pracę 165
6. Zatrudnienie osoby skierowanej do pracy przez organ zatrudnienia 166
   6.1. Uwagi ogólne 166
   6.2. Rozstrzygnięcie decyzji o skierowaniu do pracy 168
   6.3. Dodatek aktywizacyjny – publicznoprawna część wynagrodzenia za pracę osoby skierowanej do pracy 175

Rozdział V. Publiczne aspekty działalności zakładu pracy 181
1. Administracyjny czas pracy zakładów pracy 181
2. Prawo miejscowe w zakresie dni i godzin pracy zakładów pracy ... 185
3. Kara administracyjna z tytułu naruszenia czasu pracy zakładu pracy 188
4. Urządzenia zewnętrzne zakładu pracy 191
5. Pracownik jako strona w postępowaniu administracyjnym 200
6. Doręczenie pisma w postępowaniu administracyjnym w miejscu pracy 201
7. Zwolnienie od pracy pracownika wezwanego przez organ administracji publicznej 205
8. Należności z Kodeksu pracy przysługujące pracownikom państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych 208

9. Zajęcie wynagrodzenia za pracę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 210
10. Ochrona pracownika w postępowaniu egzekucyjnym w administracji 211
11. Publiczny charakter wzmianki w świadectwie pracy o zajęciu wynagrodzenia za pracę w trybie egzekucji administracyjnej 214
12. Pracowniczy przydział mobilizacyjny 217

Rozdział VI. Organ administracji publicznej jako pracodawca urzędnika. Urząd administracji publicznej jako zakład pracy 223
1. Stosunek pracy w administracji publicznej 223
2. Nominacja, z definicji administracyjnoprawna 235
3. Mianowanie jako akt organu administracji publicznej na tle k.p.a. i p.p.s.a. 246
   3.1. Mianowanie – akt załatwiający sprawę podległości służbowej pracownika 246
   3.2. Cechy mianowania pracowniczego 267
   3.3. Akt w sprawie mianowania jako przedmiot skargi sądowoadministracyjnej 271
4. Decyzje w przedmiocie mianowania pracowniczego 282
   4.1. Uwagi ogólne 282
   4.2. Decyzja odmawiająca dopuszczenia do postępowania nominacyjnego 282
   4.3. Decyzja przekształcająca umowny stosunek pracy w stosunek pracy z mianowania 288
   4.4. Mianowanie właściwe. Decyzja o zatrudnieniu urzędnika przez Rzeczpospolitą Polską 292
   4.5. Decyzja o mianowaniu pracownika samorządowego 296
   4.6. Decyzja o mianowaniu na stanowisko pracy 299
   4.7. Decyzja o mianowaniu urzędnika na stopień służbowy 304
   4.8. Decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z mianowania (decyzja zwalniająca z pracy w urzędzie) 309
5. Polecenie służbowe w administracji publicznej 315
   5.1. Polecenie służbowe w administracji publicznej o cechach decyzji 315
   5.2. Zaskarżalność poleceń służbowych niestanowiących decyzji 323
   5.3. Zawiadomienie o wadzie polecenia służbowego. Upadek polecenia. Zastrzeżenia do polecenia służbowego. Polecenie II instancji 328
   5.4. Skarga na polecenie służbowe. Polecenie administracyjne rozpatrujące skargę na polecenie służbowe 339

6. Akt powołania 343
6.1. Uwagi ogólne 343
6.2. Powołanie zmilitaryzowane: decyzja – rozkaz personalny o powołaniu na stanowisko służbowe 349
6.3. Powołanie administracyjne 351
6.4. Powołanie ustrojowe 357
6.5. Powołanie masowe 358
6.6. Powołanie pozorne 360
6.7. Powołanie – nominacja kwalifikowana 363
6.8. Powołanie – nominacja kwalifikowana zmilitaryzowana 367
6.9. Powołanie pracownicze właściwe i niewłaściwe 369
6.10. Samorządowe pracownicze powołanie właściwe 374
6.11. Aksjologia powołania pracowniczego w administracji publicznej 380
6.12. Powołanie pracownicze jako decyzja administracyjna 386
6.13. Status decyzji o powołaniu pracowniczym na tle art. 3 § 3 k.p.a. 390
6.14. Status decyzji o powołaniu pracowniczym na tle art. 5 pkt 3 p.p.s.a. 398
6.15. Powoływanie się na wydanie aktu powołania w obrocie prawnym 403
7. Pracownik urzędu upoważniony do wydawania decyzji 404
8. Podpis pracownika urzędu na decyzji administracyjnej 416

Rozdział VII. Administracja zakładu pracy i zakładowa administracja pracy 421
1. Kierownik zakładu pracy 421
2. Służba pracownicza. Pracowniczy ogród działkowy 425
3. Społeczny inspektor pracy 431
4. Zakładowa służba bezpieczeństwa i higieny pracy 434
5. Zespół powypadkowy 437
6. Administracja sporów pracy 440
6.1. Uwagi ogólne 440
6.2. Sędzia w stanie spoczynku jako mediator pracy i arbiter pracy 449
6.3. Zakładowa administracja sporów z zakresu prawa pracy. Rada pracowników, komisja rozjemcza i zakładowa komisja odwoławcza 450
6.4. Komisja pojednawcza 452
6.5. Zbliżenie funkcji sądów pracy do sądów administracyjnych 454

7. Komisja bezpieczeństwa i higieny pracy 460
8. Zakładowa straż pożarna i zakładowa służba ratownicza 461
9. Organizacje społeczne i funkcje społeczne w zakładzie pracy. Zadania związku zawodowego w sferze prawa publicznego 464
10. Zakładowa administracja ochrony środowiska 469

Rozdział VIII. Administracyjne wspólnoty pracy 471
1. Samorząd pracowniczy, samorząd załogi. Rada pracownicza, rada robotnicza i ogólne zebranie pracowników 471
2. Rada pracowników 476
3. Osada pracownicza w prawie administracyjnym 478
4. Sołectwo na bazie osady pracowniczej 480
5. Uroczystości obchodzone przez wspólnotę koleżeńską urzędu ... 481
   5.1. Zezwolenie na urządzenie przyjęcia pracowniczego w zakładzie pracy będącym urzędem 481
   5.2. Podarunki dla pracowników urzędu 483
   5.3. Zezwolenie i pozwolenie na zbiórkę koleżeńską na podarunki wręczane w urzędach współpracownikom i przełożonym 485

Rozdział IX. Oddziaływanie administracji publicznej na stosunek pracy zawierany z obywatelem w sferze zewnętrznej 489
1. Decyzja o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Decyzja opiniująca rozwiązanie stosunku pracy 489
2. Decyzja o zezwoleniu na pracę 500
   2.1. Uwagi o naturze zezwolenia na pracę 500
   2.2. Decyzja o stwierdzeniu możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy zasobami krajowymi 502
   2.3. Modalne formy zezwolenia na pracę 515
3. Decyzja o odmowie przyjęcia powiadomienia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi 516
   3.1. Decyzja o odmowie wpisu do ewidencji oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi 516
4. Decyzja o zezwoleniu na realizację obowiązku nauki poza szkołą w związku z zawarciem przez ucznia umowy o pracę 519
5. Oddział szkolny przysposabiający do pracy 522
6. Postanowienie dyrektora poradni psychologiczno-pedagogicznej w sprawie opinii o dopuszczalności spełniania obowiązku nauki u pracodawcy 523
7. Publiczne przysposobienie do pracy w ramach obowiązku nauki w zakładzie pracy 525

8. Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z zawiadomieniem o zawarciu umowy o pracę z młodocianym 527
9. Decyzja inspektora pracy o zezwoleniu na pracę dziecka. Decyzja inspektora pracy zatwierdzająca wykaz prac lekkich 529
10. Administracyjnoprawna reglamentacja pracy na stanowisku pracy 537
10.1. Administracyjnoprawna reglamentacja pozycji pracodawcy 537
10.2. Administracyjnoprawna reglamentacja uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na stanowisku pracy 539
10.3. Konstrukcja decyzji przyznającej uprawnienia zawodowe wykonywane na stanowisku pracy 545
10.4. Wolny zawód a kierownictwo pracodawcy 549
11. Specjalistyczne kwalifikacje zawodowe na stanowisku pracy w administracji publicznej niestanowiące wolnego zawodu 556
11.1. Piony specjalistycznych stanowisk pracy w administracji niezespolonej 556
11.2. Specjalistyczne obligatoryjne stanowiska pracy o charakterze urzędniczym 557
11.3. Specjalistyczne fakultatywne stanowiska pracy o charakterze nieurzędniczym 559

Rozdział X. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ... 563
1. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów Państwowej Inspekcji Pracy 563
1.1. Uwagi ogólne 563
1.2. Decyzja o nakazie i zakazie inspektora Państwowej Inspekcji Pracy 566
1.3. Decyzja inspektora pracy nakazująca usunięcie naruszenia przepisu z zakresu bhp 567
1.4. Pomieszczenie pracy – zakład pracy w sensie administracyjnym 571
1.5. Decyzja o nakazie przeniesienia pracownika do pracy innego rodzaju 574
1.6. Decyzja o nakazie skierowania pracownika do innych prac 575
1.7. Decyzja o zakazie wykonywania pracy 576
1.8. Decyzja o nakazie wypłaty wynagrodzenia za pracę 578
2. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów architektoniczno-budowlanych i organów nadzoru budowlanego 579

2.1. Uwagi ogólne 579
2.2. Decyzja starosty o pozwoleniu na budowę w części zatwierdzającej projekt budowlany pomieszczenia pracy 580
3. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej 582
3.1. Uwagi ogólne 582
3.2. Decyzja o nakazie usunięcia uchybień higienicznych wydawana przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego 584
3.3. Decyzja państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o zgodzie na odstępstwo od higienicznych warunków pomieszczeń pracy 588
3.4. Decyzja w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej 591
3.5. Zaświadczenie organu inspekcji sanitarnej o skutkach choroby zawodowej stwierdzonej ostateczną decyzją 598
4. Decyzje komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o wstrzymaniu prac, o nakazie usunięcia naruszeń przepisów przeciwpożarowych i zakazie eksploatacji pomieszczenia pracy 600
5. Decyzja Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego o nadaniu pracodawcy uprawnień do wytwarzania, naprawy i modernizacji urządzenia technicznego w zakładzie pracy 605

Rozdział XI. Policja pracy 609
1. Policyjne kompetencje organów PIP i organów SG 609
2. Postanowienie inspektora PIP o zachowaniu w tajemnicy tożsamości pracownika 611
3. Pouczenie administracyjnoprawne zastępujące decyzję inspektora pracy o nakazie lub zakazie 615

Podsumowanie 621
1. Konkluzje 621
2. Problem art. 300 k.p. w indywidualnych sprawach administracyjnych, w których zastosowaniu podlega przepis materialnego prawa pracy 626

Bibliografia 629

Wykaz skrótów aktów prawnych

d.u.z. – dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz.U. z 1945 r., nr 30, poz. 182.

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071.

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383.

k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 911.

k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277.

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568.

k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809.

k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18.

k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734.

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.

Konstytucja z 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111.

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 143.

p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1267.

p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 334.

p.w.k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 142.

pr.bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418.

pr.farm. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 750.

pr.geod.kart. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1151.

pr.geol.górn. – ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290.

pr.kom.el. – ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, Dz.U. z 2024 r., poz. 1221.

pr.miar. – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, t.j. Dz.U. z 2022, poz. 2063.

pr.ochr.środ. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647.

pr.ośw. – ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1043.

pr.prob. – ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 536.

pr.szk.wyższ. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571.

pr.ustr.sąd.wojsk. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1614.

Prawo o sądach pracy – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy, *Dz.U. z 1934 r., nr 95, poz. 854.*

r.b.h.p. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 169, poz. 1650.

r.ch.z. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1836.

r.g.h. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o godzinach handlu i godzinach otwarcia zakładów handlowych i niektórych przemysłowych, Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 364.

r.o.n. – rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 857.

r.o.p. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. z 2002 r., nr 5, poz. 46.

r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341.

r.p.m. – rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie przydziałów mobilizacyjnych i pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, Dz.U. z 2024 r., poz. 823.

r.p.s.p. – rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 570.

r.p.u. – rozporządzenie Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 14 października 1921 r. o państwowych urzędach pośrednictwa pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 93, poz. 687.

r.p.w. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, Dz.U. z 2010 r., nr 98, poz. 634.

r.p.z. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010.

r.s.b. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. z 1997 r., nr 109, poz. 704.

r.s.n. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2190.

r.s.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz

obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych, Dz.U. z 1983 r., nr 48, poz. 215.

r.s.o.s. – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2736.

r.s.o.s.u. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2024.

r.s.p.o.p. pracowników urzędów administracji celnej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów administracji celnej, Dz.U. z 1978 r., nr 24, poz. 111.

r.s.p.o.p. służby dyplomatyczno-konsularnej – 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 z późn. zm.

r.s.s.p. – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, Dz.U. z 2023 r., poz. 2269.

r.s.u.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, Dz.U. z 2009 r., nr 105, poz. 870.

r.s.w. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 667.

r.s.w.p. – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wzoru protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy, Dz.U. z 2019 r., poz. 1071.

r.s.z. – rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

r.ś.p. – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1016.

r.t.w. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie trybu wyznaczania podmiotów, na rzecz których

skazani mogą wykonywać prace na cele społeczne oraz czynności tych podmiotów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1676.

r.w.a.p. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw: przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, Dz.U. z 1927 r., nr 25, poz. 195.

r.w.k.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, Dz.U. z 2010 r., nr 218, poz. 1439.

r.w.t. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.

rozporządzenie o sądach pracy – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz.U. z 1928 r., nr 37, poz. 350.

u.c. – ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 769.

u.c.p. – ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, Dz.U. z 1920 r., nr 2, poz. 7.

u.d.t. – ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1194.

u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1749.

u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145.

u.i.p. – ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r., nr 79, poz. 550.

u.k.r. – ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2039.

u.k.s. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1228.

u.o.o. – ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825.

u.o.p. – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 275.

u.o.p.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 87.

u.p.a. – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 438.

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 132.

u.p.o. – ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, t.j. Dz.U. z 1996 r., nr 85, poz. 390.

u.p.p. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz.U. z 1982 r., nr 35, poz. 229.

u.p.r.n. – ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych, Dz.U. z 1968 r., nr 25 poz. 164.

u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1214.

u.p.s. z 1990 r. – ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414.

u.p.u. – ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167.

u.p.u.p. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1459.

u.p.z. – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 214.

u.pr.p. – ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 437.

u.pr.sam. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1135.

u.pr.sam. z 1990 r. – ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1593.

u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 7.

u.r.z. – ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 913.

u.s.i.p. – ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 567.

u.s.k.o. – ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 593.

u.s.m. – ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 437.

u.s.p. – ustawa z dnia 10 czerwca 1924 r. o społecznym pośrednictwie pracy, Dz.U. z 1924 r., nr 58, poz. 585.

u.s.r. – ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-gospodarczego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 176.

u.s.s. – uchwała nr 250 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1973 r. w sprawie służby pracowniczej w państwowych jednostkach organizacyjnych, M.P. z 1973 r., nr 53, poz. 297.

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 479.

u.s.z.p. – ustawa z dnia 25 września 1982 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1543.

u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1208.

u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.

u.u.n. – ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.

u.u.r.p.l. – ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1223.

u.u.w. – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2189.

u.w.a. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428.

u.w.o. – ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 624.

u.w.r.s.p. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 49.

u.z. – ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457.

u.z.b. – ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457.

u.z.i. – ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 195.

u.z.p. – ustawa z dnia 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 88, poz. 647.

u.z.p.b. – ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 58, poz. 415.

u.z.s. – ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 83.

u.z.z. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

ustawa o CBA – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 712.

ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 2024 r., poz. 425.

ustawa o KAS – ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1131.

ustawa o KRS – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1186.

ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

ustawa o ochronie przyrody – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478.

ustawa o PIP – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 97.

ustawa o PIS – ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416.

ustawa o Policji – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 636.

ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 173.

ustawa o PSP – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 275.

ustawa o radcach prawnych – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499.

ustawa o samorządzie gminnym – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.

ustawa o samorządzie powiatowym – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684.

ustawa o samorządzie województwa – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581.

ustawa o SG – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 915.

ustawa o służbie cywilnej z 1996 r. – ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1996 r., nr 89, poz. 402.

ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483.

ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409.

ustawa o służbie zagranicznej – ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1691.

ustawa o statystyce publicznej – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 773.

ustawa o SW – ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1750.

ustawa o wychowaniu w trzeźwości – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2151.

ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 12.

Inne skróty i skrótowce

§ – paragraf
art. – artykuł
CBOSA – Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
Dz.P.R.P. – Dziennik Praw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy
komisja bhp – komisja bezpieczeństwa i higieny pracy
Legalis – Legalis, System Informacji Prawnej
Lex – System Informacji Prawniczej LEX
M.P. – Monitor Polski
niepubl. – niepublikowany(a)
Nr (nr) – numer
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy
OSNPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy
PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna
PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne

pkt – punkt
por. – porównaj
Prezes UDT – Prezes Urzędu Dozoru Technicznego
PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
RP – Rzeczpospolita Polska
służba bhp – służba bezpieczeństwa i higieny pracy
SN – Sąd Najwyższy
tj. – to jest
t.j. – tekst jednolity
ust. – ustęp
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
ze sprost. – ze sprostowaniem
ze zm. – ze zmianami
zob. – zobacz

Jednostki redakcyjne, tytuły (skróty tytułów) lub publikatory nieobowiązujących już aktów normatywnych, a także istniejące nadal jednostki redakcyjne aktów normatywnych w brzmieniu, które już nie obowiązuje, oznaczono w tekście głównym oraz w przypisach *kursywą*.

Wprowadzenie

1. Uwagi ogólne

Nieprzypadkowo termin „zakład pracy" przywodzi na myśl zakład jako taki, a więc zakład o charakterze publicznoprawnym. Sfera wykonywania pracy zarobkowej w pewnej fazie rozwoju państwowości uległa bowiem uzakładowieniu, upublicznieniu. Zakład niewątpliwie jest zorganizowaną, zinstytucjonalizowaną postacią realizacji aktywności, realizacji stosunków społecznych, zabiegów o dobra i wartości, jest polem do układania względnie stabilnych interesów prowadzącego zakład i pracownika. Można stwierdzić, że w tych wypadkach, w których osoba fizyczna czerpie środki utrzymania z relacji prawnej opartej na stosunku zarobkowym ukształtowanym w sposób stabilny, mającym gwarantować trwałe podłoże realizacji celów życiowych, państwo nie pozostawia tej relacji prawnej zupełnej swobodzie umawiających się stron, tzn. zatrudniającemu i zatrudnionemu. Pewna arytmetyka pozwalająca wykreować sumę stabilnych relacji zatrudnieniowych przesądza przecież o stabilności państwa, w tym o jego podstawach do oczekiwania stabilnych wpływów budżetowych z racji danin dochodowych i podwalin wizji budowania dobrobytu obywateli; stabilność dochodowa pracownika otwiera drogę do snucia planów rozwoju, budowy własnej pozycji obywatela i samorealizacji na polu zawodowym, rodzinnym, społecznym, państwowym.

Zakład pracy systematyzuje i instytucjonalizuje pracę. Czyni z pracy źródło wspólnoty zakładowej (załogi), a przez to utrwala relację zatrudnienia, czyni z niej wartość zasługującą na stabilizację, przynajmniej względną, mierzoną stopniem stabilności relacji prawa prywatnego, na tyle trwającą, na ile wystarcza zgodnej

woli umawiających się stron. Podobnie jak zakład administracyjny działa w celu realizacji dóbr (głównie usług o podłożu użyteczności publicznej i zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności); został ukształtowany na wzór podmiotów stosujących model działania władzy. Zakład pracy, a nominalnie pracodawca, został wyposażony w funkcję „uspołecznienia", a może nawet „upublicznienia" czy „upaństwowienia" procesów pracy. Sam z siebie, jako twór wywodzący się z prawa cywilnego, w odróżnieniu od zakładu administracyjnego, nie ma podłoża publicznoprawnego, stąd państwo za pomocą przepisów prawa o charakterze bezwzględnie obowiązującym wprowadza prawne gwarancje prawidłowości mechanizmów zakładowych w procesach pracy. Czyni to nie tylko przez instytucje prawa pracy, łagodzące nierównorzędność ekonomiczną stron stosunku pracy, ale również przez instytucje prawa publicznego, prawa administracyjnego.

Praca, z racji jej stabilności organizacyjnej, która ze strony pracodawcy przyjmuje postać zakładu pracy, stała się, zwłaszcza w realiach powojennych, głównym sposobem długofalowego układania relacji związanych z utrzymaniem się obywateli. Powszechny, a nawet masowy, walor stosunku pracy legł u podstaw zainteresowania państwa, bowiem zarówno skala, jak i łatwość do asymilacji ideologii pracy, przy tej metodzie zarobkowania, nie mogły okazać się dla aparatu władzy publicznej obojętne. Zakładowość stosunku pracy wzmacnia też, rezonuje tę naturalną cechę stosunku pracy, która obejmuje dominującą pozycję pracodawcy, a to stanowi zawsze – zwłaszcza z punktu widzenia ekonomicznego – pokusę dla jej wykorzystywania przez pracodawcę. „Dawanie", oferowanie pracy, już *ex definitione* daje podstawy do kreowania wizji wycofania się przez oferenta z oferty lub nawet umowy, a taka, stojąca przed pracownikiem, wizja bezrobocia nie może być zdrowym aksjologicznie motorem napędowym stosunku pracy. Prowadzi do wyzysku ze strony pracodawcy. Ten swoisty układ zależności obejmujący: masowość pracy, stabilność utrzymania się, zakładowość pracodawcy kreującą jego instytucjonalność i silniejszą pozycję instytucji zakładu – sprawiły, że praca w ocenie państwa wymaga publicznoprawnej ingerencji, zwłaszcza jurysdykcyjnej, w celu ochrony pracownika; ochrony przed zapędami ekonomicznymi pracodawcy, przed samowolą administracji zakładu pracy i wreszcie przed innymi pracownikami o konkurencyjnych roszczeniach.

Stosownie do art. 24 zd. 1 Konstytucji RP[1] „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej". Jednak najczęściej podkreślana strona tej ochrony to ochrona warunków pracy, która odnosi się do nadzoru państwa nad sposobem realizacji stosunku pracy; w tym jednak sensie ochrona publiczna ma walor wtórny i jest niejako transponowana na grunt prawa pracy jako szczególna postać dbałości o bezpieczeństwo i porządek publiczny na terenach zakładów pracy. Publiczna ochrona wymaga jednak wyeksponowania w jej podstawowej formule, tzn. jako ochrona pracy jako taka. W tym sensie państwo stoi na stanowisku, że praca w rozumieniu globalnym, jako zjawisko powszechne i kluczowe dla mas obywateli, jest podstawą gospodarstwa narodowego. Urobek pracowników przeszłych pokoleń jest widoczny w postaci współczesnego stanu dóbr narodowych, statusu kulturowego jednostki i jej pomyślności. Nie można zapominać, że norma kluczowa dla tej postaci ochrony pracy wynika z preambuły Konstytucji, która stanowi, że „W trosce o byt Ojczyzny […] wdzięczni naszym przodkom za ich p r a c ę […] ustanawiamy […] prawa podstawowe dla państwa".

Praca w sensie publicznym winna być zatem traktowana, z racji na jej cechy w ujęciu ogólnonarodowym, jako dobro publiczne, wartość wymagająca ochrony państwa przed nieusprawiedliwionym rozwiązywaniem relacji pracowniczych oraz przed wypaczaniem funkcji przypisanej temu stosunkowi prawnemu przez silniejszą ze stron.

Z tych też względów warto podjąć refleksję nad płaszczyznami, w jakich państwo, przy pomocy organów administracji publicznej oraz instytucji prawnych właściwych prawu administracyjnemu, podejmuje ingerencję w stosunki pracy, tzn. w jaki sposób pracę chroni i w jaki sposób wpływa na nawiązanie, wykonywanie oraz rozwiązanie stosunku pracy. Poza zakresem zainteresowań opracowania jest obszar administracyjnych stosunków pracy – stosunków służbowych nawiązywanych z mocy decyzji administracyjnej. Ich bowiem natura wskazuje na pełne ulokowanie w reżimie prawa administracyjnego. Przedmiotem zainteresowania mają być tu natomiast te relacje pracownicze, które z jednej strony kształtowane są stosunkiem pracy w rozumieniu k.p.[2], a z drugiej – na prawa i obowiązki stron

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.

[2] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 277.

stosunku pracy wpływa w jakiś sposób administracja publiczna, zainteresowana narzucaniem swojej woli wbrew – wydawałoby się – idei stosunku pracy podporządkowanej nawiązanej przecież w sferze prywatnych interesów umawiających się stron.

2. Stosunek pracy jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego

Jak zaznaczył K. Kumaniecki, zakres regulacji prawa administracyjnego obejmuje m.in. „stosunki pracy". Taki też tytuł nadano § 4 dzieła *Polskie prawo administracyjne w zarysie*[3]. Autor ten nie wdawał się w ideę pracy z punktu widzenia natury prawa administracyjnego, ani też nie oceniał zakresu stosunków pracy wchodzących do reżimu prawa administracyjnego. Natomiast wskazał na te elementy stosunku pracy, które w jego przekonaniu wykazują związek z działaniem aparatu państwa. Zaliczył do nich: czas pracy, spory ze stosunku pracy rozstrzygane przez organy administracji publicznej (inspektorów pracy), podmioty prawa publicznego występujące w roli pracodawcy, zakres obowiązków pracowniczych mających walor zadań użyteczności publicznej (w rolnictwie, leśnictwie, szkolnictwie, transporcie kolejowym, górnictwie, zakładach wojskowych, w zakresie zatrudniania więźniów), konflikt interesów pracodawcy z indywidualną działalnością gospodarczą pracownika, dokumentację stosunku pracy dla celów świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz nadzór administracji publicznej nad warunkami pracy. Na inne aspekty wpływu państwa na stosunki pracy wskazywał S. Kasznica, który – w odróżnieniu od podejścia międzywojennego – jako podstawę przyjmował prawny charakter zakładu pracy; podkreślał szczególną rolę pracodawcy z punktu widzenia zadań, do których realizacji zostało powołane państwo. S. Kasznica podkreślał rolę niektórych przedsiębiorstw dla gospodarki narodowej, nazywając je przedsiębiorstwami użyteczności publicznej; aktem przenoszącym zadania państwa na zadania przedsiębiorstwa jest koncesja, a dopiero jej następstwem jest oddziaływanie państwa na sposób wykonywania zadań przez koncesjonariusza, w tym mechanizmami prawa pracy. Na tym tle wyodrębniono służbę publicznoprawną, stanowiącą aparat władzy publicznej i składającą się z urzędników publicznych zatrudnianych

[3] K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 450.

przez organy oraz służbę prywatnoprawną, kontraktową. Ta druga to grupa obywateli zatrudnionych w zakładach pracy na podstawie prywatnoprawnego najmu usług, gdzie państwo posługuje się pracownikami, co do których nie byłoby celowe nawiązywanie stosunków publicznoprawnych, a więc pragmatycznych. Wartość ich pracy nie równoważy bowiem zwykle roszczeń do aparatu państwa, typowych dla urzędników mianowanych. Tacy urzędnicy kontraktowi wykonują zwykłą pracę biurową o charakterze szablonowym, a nawet pracę fizyczną. Te dwie wypowiedzi doktryny, jak można sądzić, są kluczowe dla materii, w jakich prawo pracy ustępuje regulacjom prawa administracyjnego. Wyznaczają obszary, w których realizacja stosunków pracy wymaga ingerencji lub ochrony ze strony państwa, a to z racji na wartości, jakie dla związku publicznoprawnego niesie ze sobą praca.

Naturalnie również szereg innych przedstawicieli doktryny podejmowało problematykę prawa administracyjnego w relacjach związanych ze świadczeniem pracy, ale podejścia te obejmowały w zasadzie tylko rozważania systemowe, tzn. o relacji zachodzącej pomiędzy systemem norm prawa pracy i jego ewentualnym uzupełnianiem przez normy prawa administracyjnego[4]. Ten nurt, którego podstawą może być stopniowa dezaktualizacja problemów społecznych ustroju socjalistycznego towarzyszącego uchwaleniu Kodeksu pracy, wciąż jest wyraźnie widoczny w doktrynie. Współcześnie wystarczająco mocnym dowodem na brak uzgodnienia stanowisk co do linii delimitującej reżimy prawa pracy i prawa administracyjnego są opracowania systemowe, których autorzy spolaryzowani wedle własnych dyscyplin naukowych (odpowiednio prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz prawa administracyjnego) bronią niejako własnego punktu widzenia na ten problem, determinując wypowiedzi formalnym ulokowaniem w komórce badawczej, własną profesją.

[4] Ta problematyka stanowiła centrum zainteresowań T. Zielińskiego u progu uchwalenia k.p. W opracowaniu *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego* autor ten prowadził rozważania co do kompletności regulacji kodeksowej prawa pracy i podstaw do posiłkowego stosowania w relacjach pracowniczych przepisów prawa administracyjnego. Implementację taką nazwał zjawiskiem wchłonięcia przez prawo pracy norm prawa administracyjnego w taki sposób, że stają się one częścią systemu prawa pracy. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 6 i 7.

Niewątpliwie przedłużeniem dyskusji zainicjowanej przez T. Zielińskiego są wypowiedzi dostrzegalne w dziełach systemowych. Lokując rozważania formalnie na gruncie nauki prawa pracy, K. Baran trafnie klaruje partię prawa pracy nazwaną zatrudnieniem administracyjnoprawnym, tzn. zatrudnieniem opartym na aktach stosowania prawa administracyjnego, wydawanym wobec funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych oraz żołnierzy zawodowych. W pełni trafnie wyodrębniono kryterium przedmiotowo-podmiotowe tej partii unormowań prawa pracy, dostrzegając niedające się ukryć mankamenty tego podejścia[5]. Niejako drugim biegunem patrzenia systemowego na relacje zachodzące między prawem pracy i prawem administracyjnym jest stanowisko prezentowane przez T. Kuczyńskiego, który w pełni zasadnie wywodził, iż przedmiotem niektórych stosunków pracy jest pełnienie służby publicznej, a sama służba stanowi źródło zainteresowania prawa administracyjnego. Stąd status zawodowy funkcjonariuszy, w tym żołnierzy, a nadto sędziów i prokuratorów, choć stanowi zatrudnienie pracownicze pod względem jakości zadań pracowniczych, jest pełnieniem służby w rozumieniu prawa administracyjnego[6].

Podejściem dominującym do tych zagadnień jest zapewne to, wedle którego administracyjnoprawny aspekt rozwiązań prawa pracy poruszany jest wycinkowo, zwłaszcza że najłatwiej dostrzec tę sferę w aktywności administracji publicznej polegającej na zatrudnianiu własnych pracowników i funkcjonariuszy. Z tych powodów głównym epicentrum zainteresowań nauki prawa administracyjnego stały się unormowania o zatrudnieniu urzędniczym i stosunku służbowym, a nawet o poszczególnych instytucjach stosunku służbowego. Z tych też powodów refleksja naukowa o ustroju administracji publicznej niekiedy obierała tor pozwalający na analizę stosunków służbowych urzędników administracji i roli prawa administracyjnego w sferze wewnętrznej, pozwalające wyróżnić status urzędnika na tle innych pracowników, głównie co do wysokości wynagrodzenia chroniącego aparat publiczny przed korupcją oraz prestiżu społecznego, który kreował mechanizm zabiegania o stanowiska urzędnicze

[5] K. Baran, [w:] K. Baran (red.), P. Szustakiewicz, E. Ura, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, „System Prawa Pracy", t. 12, Warszawa 2023, s. 29 i 30.

[6] T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, „System Prawa Administracyjnego", t. 11, Warszawa 2011, s. 4–10.

traktowane jako elitarne. Takie tło wywodów można dostrzec w poglądach M. Jełowickiego, K. Sanda i J. Szerniawskiego[7].

Badania naukowe podążały też drogami wyznaczonymi przez podejścia wybitnie partykularne do wybranych problemów, a nawet pojedynczych instytucji prawa pracy, których „problematyczność" wymagająca względbienia refleksji naukowej wynikała z powiązania, w oznaczonym kontekście sytuacyjnym, z materią prawa administracyjnego. Takim zagadnieniem stało się np. polecenie służbowe wydawane w granicach działania organu administracji publicznej. J. Łętowski dostrzegł, że o ile w ramach tradycyjnego stosunku pracy polecenie służbowe jest instrumentem realizacji umownego zobowiązania o podłożu prywatnym, o tyle wydawane w ramach stosunku pracy realizowanego w granicach działalności administracji publicznej jest jednym z władczych aktów, jakie wydaje piastun stanowiska kierowniczego w stosunku do podporządkowanych mu służbowo funkcjonariuszy. Autor ten zauważył, że praca w administracji publicznej nie jest pracą jak każda inna; polega bowiem na bezpośrednim lub pośrednim uczestniczeniu w zarządzaniu państwem na co dzień, na wydawaniu decyzji kształtujących sferę praw i obowiązków obywateli, na stosowaniu przymusu państwowego. Stąd płyną konieczne różnice. Stosunek pracy pokrywa się tu niejako ze stosunkiem kierownictwa przełożonego względem podwładnego, stąd też ma elementy władcze, a polecenie służbowe jest odmianą aktu o charakterze władczym, wydawanym w sferze wewnętrznej działania administracji[8].

Stopień tak przedstawiającej się sublimacji problemów badawczych na styku prawa pracy i prawa administracyjnego postępował, czego dowodem może być opracowanie stanowiące swoistą antytezę wobec przywołanego tu stanowiska J. Łętowskiego. Wskazać należy na podejście A. Korcz-Maciejko, która wyodrębniła pewną partię władczych poleceń służbowych wydawanych w administracji publicznej za pomocą kryterium ulokowania ich wewnątrz państwowych służb zmilitaryzowanych (kryterium podmiotowe) oraz kryterium materii, w jakiej są wydawane, tzn. płaszczyzny nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku zatrudnienia (kryterium

[7] M. Jełowicki (red.), K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1974, s. 110 i 111.

[8] Zob. w szczególności J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 33–35.

przedmiotowe). Taki zabieg pozwolił wyodrębnić instytucję administracyjnego prawa pracy – rozkaz personalny[9]. W tym samym kierunku partykularyzmu podążają wywody prowadzone przez S. Maja, który stwierdził, że konieczność zachowania wysokich standardów w sferze dyscypliny służbowej przesądziła o skrajnym sformalizowaniu instrumentów prawa pracy wobec niektórych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa. Stąd też swoistość reżimu odpowiedzialności administracyjnoprawnej, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna w formacjach mundurowych.

O ulokowaniu postępowania dyscyplinarnego zakończonego orzeczeniem dyscyplinarnym (decyzją administracyjną właściwego przełożonego służbowego) w ustawie pragmatycznej zabezpiecza wymóg leżący w sferze prawa pracy, tzn. wymóg nieskazitelnego charakteru pracownika i poddania się dyscyplinie służbowej. Sam mechanizm karania jest zaś mechanizmem wybitnie władczym, administracyjnoprawnym[10]. Podobne podejście zaprezentowała B. Baran w rozprawie poświęconej zasadom i modelom postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych[11]. Autorka ta trafnie zauważyła, że zasady naczelne postępowania dyscyplinarnego w tych formacjach zmierzają do realizacji gwarancji prawidłowego przebiegu zatrudnienia pracowników, którym państwo stawia wyjątkowo wysokie wymagania co do legalności i etyki postępowania w ramach stosunku zatrudnienia. Norma sankcjonowana jest normą prawa pracy i ulokowano ją w granicach stosunku służbowego funkcjonariusza. Natomiast normy sankcjonujące, o karach i trybie ich wymierzania, należą już do sfery prawa administracyjnego. Kary mają walor sankcji wymierzanych przez odrębny pion organów administracji publicznej, których akty (orzeczenie dyscyplinarne) poddano kontroli właściwej decyzjom administracyjnym, tzn. kontroli sądów administracyjnych. Polaryzację na określoną odmianę rozstrzygnięcia pracodawcy, która wykazuje właściwości typowe dla aktu administracyjnego, widać też w niektórych opracowaniach artykułowych. Należą do nich te poświęcone instytucji opinii

[9] A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny rozkazu personalnego*, niepubl. rozpr. dokt., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie, 2016.

[10] S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 17.

[11] B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Zasady i modele*, Warszawa 2021, s. 64.

służbowej. Autorami poruszającymi tę problematykę są B. Jaworski[12] i A. Korcz-Maciejko[13]. Obydwa opracowania podkreślają wybitnie administracyjnoprawne procesowe ramy wydawania opinii służbowych oraz władczy, decyzyjny charakter przynajmniej niektórych z nich, mających rozstrzygające znaczenie dla bytu stosunku pracy.

Nie można pominąć podejmowanych dotychczas prób systematyzacji problematyki związków prawa pracy z prawem administracyjnym. Jedna z nich nastąpiła z punktu widzenia rozłamu pomiędzy reżimy kognicji sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Podjęto bowiem próbę przeprowadzenia selekcji spraw, w których akty i czynności wydawane w ramach stosunku pracy, czy też w związku ze stosunkiem pracy, po ich zakwestionowaniu przez strony stosunku pracy na drodze sądowej nie konwertują postępowania w sposób typowy dla spraw pracowniczych (które polaryzują odwołanie od czynności jako powództwo), ale wyłączając drogę przed sądem powszechnym, kreują proces sądowoadministracyjny. Stanowią tym samym wypowiedź ustawodawcy, zgodnie z którą akt lub czynność ze stosunku pracy należy traktować jako władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, i to o skutkach w sferze zewnętrznej, a więc wykraczającej poza granice organizacyjne aparatu organu, a w zasadzie jego zakładu pracy, czyli urzędu.

Taką próbą, niewątpliwie zasługującą na uwagę, jest opracowanie składające się z 23 artykułów stanowiących syntezę referatów wygłoszonych na konferencji pod nazwą „Kontrola sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy"[14]. W ramach tego opracowania zbiorowego można wyodrębnić problemy związane z: kognicją sądów administracyjnych w sprawach prawa pracy i stosunków służbowych, kognicją sądów ubezpieczeń społecznych, aktami powołania kreującymi stanowisko pracy, aktami wyboru kreującymi stanowisko pracy, stwierdzaniem chorób zawodowych i rolą Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), mianowaniami na funkcjonariuszy służb mundurowych, administracyjną reglamentacją warunków

[12] B. Jaworski, *System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Acta Universitatis Lodziensis" 2019, nr 87, s. 105–117.

[13] A. Korcz-Maciejko, [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Okresowa opinia służbowa w Policji jako decyzja administracyjna*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008, nr 3, s. 19–28.

[14] Zbiór tych opracowań składał się na specjalne wydanie kwartalnika „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2009, nr 4(17), s. 7–333.

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rolą Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), decyzji organów samorządu zawodowego warunkujących podjęcie pracy, zbiegiem czynności pracowniczych z czynnościami usługowymi rodzącymi zobowiązanie podatkowe – w tym w podatku od towarów i usług – w obrocie gospodarczym. Inną próbą, jakkolwiek opartą na kryterium kognicji sądów administracyjnych, choć już o charakterze monograficznym, jest opracowanie T. Kuczyńskiego[15].

Jest też partia prawa administracyjnego ukierunkowana na zapewnienie każdemu prawa do pracy, choć przyznać trzeba, że prawo zarówno do pracy, jak i każdego wysiłku podejmowanego z konieczności życiowej, jest dość dużym uproszczeniem. Raczej w tej partii regulacji prawnych chodzi o publiczne mechanizmy pozwalające na nawiązanie zatrudnienia, gdy realia rynku pracy prostymi mechanizmami podaży i popytu nie są w stanie wykreować źródła zarobkowania obywatela. Pewną odmianą tych unormowań są regulacje służące wzmocnieniu, czy też zachowaniu zagrożonych rozwiązaniem relacji pracowniczych, i – końcowo – ich przywróceniu, reaktywacji, gdy już doszło do rozwiązania stosunku pracy, a z pomocą państwa stosunek ten ma szanse zostać wznowiony, reaktywowany. W różny sposób określa się ten zbiór przepisów prawa administracyjnego. Pierwsze opracowania naukowe, autorstwa A. Kosut, z zakresu aktywności administracji publicznej ukierunkowanej na nawiązanie stosunku pracy nazwano regulacjami z zakresu zatrudnienia[16]. Nie może umknąć też opracowanie poświęcone praktyce orzeczniczej w sferze zatrudnienia autorstwa Z. Mańka, podkreślające rolę sądownictwa administracyjnego w procesach wykładni prawa w sferze zatrudnienia i bezrobocia[17]. Współcześnie nie można pominąć nowego podejścia do prawa regulującego sferę administracji zatrudnienia; w celu ustalenia obszaru prowadzonych badań wyodrębniono płaszczyznę prawa pracy zwaną prawem rynku pracy. Z. Góral

---

[15] T. Kuczyński, *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach ze stosunków służbowych*, Łódź 2009, s. 185.

[16] Kluczowe znaczenie przypisać należy A. Kosut, która trafnie stwierdziła, że unormowania z 1989 r. odnosiły się do zatrudnienia, którego brak, czy też trudność w nawiązaniu, nazwano bezrobociem. A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 5.

[17] Z. Mańk, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Komentarz, przepisy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 534.

w optymalny sposób zaprezentował relację zachodzącą między prawem pracy a prawem do pracy, wykazując, że to ostatnie (wchodzące w skład prawa rynku pracy) jest domeną administracji zatrudnienia i wymaga podejmowania ze strony administracji publicznej aktywności w ramach prawnych form działania tej administracji[18]. Prawo zatrudnienia czy też prawo rynku pracy można tym samym nazwać działem prawa administracyjnego zmierzającym do zatrudnienia; obejmuje ono: istotę prawa do pracy, a więc prawa do występowania z publicznoprawnym roszczeniem o pracę, policji zatrudnienia, organów zatrudnienia, statusu bezrobotnego i świadczeń dla bezrobotnych, pomocy społecznej z tytułu bezrobocia, wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych, usługi rynku pracy, zwłaszcza pośrednictwo pracy, jak również spory prawa pracy rozstrzygane przez organy administracji.

Relacje pracownicze stanowią więc przedmiot regulacji prawa administracyjnego w rozmaitych obszarach, poczynając – chronologicznie rzecz ujmując – od etapu poszukiwania pracy, przez nawiązywanie stosunku pracy, jego realizację, przywracanie na wypadek rozwiązania, kształtowanie jego treści, ochronę pracownika przed nieuprawnionym oddziaływaniem pracodawcy i warunkami pracy, aż do rozwiązania stosunku pracy i korzystania ze świadczeń, które zapewnia się w celu zastąpienia utraconego wynagrodzenia.

Można prawdopodobnie wyodrębnić takie obszary prawa administracyjnego, które – uwzględniając zaprezentowany układ krzyżujących się relacji pracowniczej i władczej – obejmują następujące obszary stosunków społecznych: a) bezrobocie i powstrzymywanie się od pracy, b) zakłady pracy działające w sferze sprawowania władzy i zadań użyteczności publicznej (pragmatyki urzędnicze, stosunki służbowe, czas pracy placówek handlowo-usługowych, praca w zakładach karnych), c) akty władcze nawiązujące i rozwiązujące stosunek pracy (powołanie i mianowanie), d) akty władcze kształtujące treść stosunku pracy (polecenia służbowe, rozkazy), e) akty władcze przyznające uprawnienia zawodowe konieczne do podjęcia pracy w zawodzie, f) spory ze stosunków prawa pracy rozstrzygane w postępowaniu administracyjnym, g) kary wymierzane pracownikom w postępowaniu administracyjnym (dyscyplinarnym), h) publiczna

[18] Zob. Z. Góral, [w:] K. Baran (red.), *Prawo rynku pracy*, „System Prawa Pracy", t. 8, Warszawa 2018, s. 33.

ochrona przed warunkami pracy i kompensacja skutków narażenia w środowisku pracy (PIP i choroby zawodowe), akty policji zatrudnienia (w tym wydawane w następstwie kontroli pracy i zwalczające wykonywanie pracy bez umawiania się o pracę, z nadzieją na zatamowanie publicznych skutków pracy w sferze ubezpieczeń społecznych i podatkowych), i) pomoc społeczna z racji ryzyka bezrobocia, j) świadczenia dla niepełnosprawnych w związku z ich pracą.

Rozdział I
Administracyjnoprawne aspekty nieświadczenia pracy

1. Powstrzymywanie się od pracy na tle prawa administracyjnego

Wydaje się, że w pierwszej kolejności spośród zagadnień o walorze administracyjnoprawnym związanych z realizacją stosunku pracy winny być oceniane te, których zarzewiem jest czas poprzedzający nawiązanie stosunku pracy czy też szerzej – zatrudnienia. Z punktu widzenia pewnej chronologii prawo administracyjne sięga fazy niewykonywania pracy. Samo niewykonywanie pracy może być stanem pożądanym lub też być traktowane w kategoriach niefortunnego położenia życiowego; wszystko zaś zależy od postawy życiowej obywatela i, jak można mniemać, jego pomysłu na czerpanie środków utrzymania. Doktryna rzadko komentuje regulacje o zamierzonym, świadomym niewykonywaniu pracy z uwagi na wybór alternatywnego względem pracy sposobu utrzymywania siebie i najbliższych. Jak można sądzić, nawet te podmioty, które we współczesnych realiach czerpią środki utrzymania z mienia (pożytki), są przez prawo publiczne, zwłaszcza gospodarcze, traktowane jako przedsiębiorcy, zaś od statusu przedsiębiorcy, zwłaszcza przez niewiele znaczące i skrótowe pojęcie „samozatrudnienia", już bardzo blisko do konstrukcji zatrudnienia na podstawie relacji prawa handlowego. Gdyby nie mechanizmy reglamentacji działalności gospodarczej, wchłaniające również gospodarowanie i zawiadywanie własnością oraz innymi

prawami majątkowymi, znacznie łatwiej byłoby dostrzec, że niewykonywanie pracy na cudzych usługach jest równoważną postacią zapewniania sobie ekonomicznych źródeł bytowania. Na tym właśnie założeniu w Konstytucji RP wygenerowano, ulokowane w tym samym tytule rozdziału II, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, tak własność i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji RP), jak i prawo do pracy (art. 65 Konstytucji RP).

W pierwszej kolejności ustrojodawca wskazuje na prawo do majątku, które jest w stanie zapewnić bytowanie, uwalniając od konieczności pracowania, a dopiero gdy majątek okaże się niedostateczny do generowania utrzymania, zapewnia prawo do pracy, która stanowi odpłatną usługę za powiększanie cudzego majątku. Jak łatwo dostrzec, przedmiot obu relacji utrzymaniowych jest ten sam – własność lub inne prawo majątkowe. Zatem *ex definitione* cena usługi pracowniczej nie będzie nigdy odpowiadała wartości wytworzonego mienia, skoro to samo mienie jest pożytkiem osoby utrzymującej się z majątku[1]. Wykładnia systemowa wewnętrzna art. 64 i art. 65 Konstytucji RP jest naturalna; praca stanowi ze swej natury źródło utrzymania okupione skredytowanym utrzymaniem pobierającego pożytki dzięki urobkowi pracowników.

2. Prawo do pracy

Samo prawo do pracy w sensie jurydycznym jest niekwestionowane[2]. Literalnie jednak ustrojodawca nie wyartykułował tytułu do pracy jako uprawnienia. Wolność wyboru zawodu, wolność wyboru miejsca pracy w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji RP to przecież wolności adresowane do osób już zatrudnionych w swoich zawodach. To natomiast, czy wybrać status pracownika, czy też status

[1] Naturalnie pośród osób utrzymujących się z majątku trzeba wskazać takie, które zatrudniają innych i przez to pomnażają lub zapobiegają uszczupleniu swoich praw majątkowych (przezorne utrzymywanie z majątku), jak np. właściciele gospodarstw rolnych, właściciele wielorodzinnych budynków czynszowych oraz takie, które godzą się na topnienie zasobów majątkowych z biegiem czasu (nieprzezorne utrzymywanie z majątku), jak np. podróżnicy, badacze-samotnicy lub po prostu ekscentrycy. Ci ostatni nie potrzebują cudzej pracy i nie są dla nikogo źródłem czerpania utrzymania z pracy.

[2] Z. Góral, *System*, [w:] K. Baran (red.), *Prawo rynku pracy*, dz. cyt., s. 33.

powstrzymującego się od pracy raczej wywodzić należy z zakazu nakładania obowiązku pracy, o jakim mowa w art. 65 ust. 2 Konstytucji RP. Skoro obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę, a porządek prawny nie wykazuje znacznej liczby regulacji przymuszających do pracy, *ergo* podejmowanie pracy leży w sferze autonomicznego wyboru obywatela oceniającego, czy źródła utrzymania czerpać z majątku, czy z pracy. W tym sensie wybierając poszukiwanie pracy, obywatel korzysta z prawa do pracy, rozumianego jako prawo do wybory stosunku pracy, jako źródła zapewnienia swojej egzystencji.

Co interesujące, skorzystanie z prawa do pracy przez poszukiwanie zatrudnienia jest równocześnie w pewnym sensie aktem manifestacji, że niedostateczne środki natury własnościowej zmuszają pracownika do dzielenia się wytworami własnych odpłatnych usług pracowniczych. To właśnie z tych powodów praca jest traktowana jako odwieczna „uciążliwość, trud, znój"[3]. Staje się ekonomicznie motywowanym przymusem sytuacyjnym. W ujęciu biblijnym ten przymus jest karą za przeniewierzenie się zakazom boskim. Księga Rodzaju powiada: „[…] w trudzie będziesz zdobywał […] pożywienie dla siebie […]. W pocie więc oblicza twego będziesz musiał zdobywać pożywienie […]"[4]. Stan pierwotny człowieka nie wymagał podobnego wysiłku, nie wymagał pracy. Pożywienie, nazwane „płodami roli", wedle przekazu, w ogrodzie Eden było powszechnie dostępne i darmowe. Dopiero kara sprawiła, że to nakład pracy, i to z założenia nieproporcjonalnie duży do rezultatów, był wymagany do utrzymania się, bowiem ziemia została „przeklęta" i jako taka zamiast rodzić sama z siebie „płody roli", nieuprawiana, a więc niedowartościowywana regularną pracą, dawała tylko „cierń i oset"[5].

W ujęciu konstytucyjnym prawo do pracy jest prawem pierwotnym i polega raczej na prawie do rezygnacji z powstrzymywania się od pracy. Przez to jest prawem do podjęcia pracy, że stanowi akt wolnego wyboru, akt odstąpienia od dalej idącego prawa – wyboru sposobu utrzymywania się bez konieczności świadczenia pracy. Akt taki zwykle podejmowany jest w następstwie widma niedostatku, stąd

[3] Tamże.

[4] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Rdz. 3,16–19, s. 26 i 27.

[5] Co interesujące, od wymierzenia biblijnej kary wszystkie „płody" zostały okupione trudem, bólem i wysiłkiem; zarówno płody roli, jak i „rodzenie dzieci", Rdz. 3,16.

wybór pracy winien być utożsamiany, przynajmniej w ujęciu publicznoprawnym, jako wynik pewnej diagnozy życiowej, diagnozy, iż brak jest, w tych konkretnych realiach ustroju państwa, własnych możliwości, zasobów i umiejętności, możliwości przetrwania inaczej, niż tylko podejmując pracę. Nie jest to diagnoza optymistyczna, biorąc pod uwagę przywoływaną już ekonomię stosunku pracy, tzn. założenie, że wynagrodzenie pracownicze niejako *ex definitione* jest okrajane z tego, czego spodziewa się pracodawca, oczekujący pomnażania własnego mienia lub przynajmniej zachowania go na dotychczasowym poziomie. Decyzja o podjęciu pracy jest nieodłącznie decyzją o dzieleniu się wytworem własnego intelektu, zaangażowania, talentów, wysiłku z kimś innym. Z kimś, kto miał szczęście ulokować się w kategorii niepracujących, przynajmniej w sensie jurydycznym, a więc korzystających z prawa do utrzymania ulokowanego przez ustrojodawcę wyżej, zgodnie z systematyką wewnętrzną art. 64 i nn. Konstytucji RP.

Oczywiście sposób skorzystania z prawa do pracy, polegający na podjęciu decyzji o nawiązaniu relacji pracowniczej, nie musi być w sposób bezwzględny podbudowany aksjologią mniejszego zła, tzn. wyborem mniej atrakcyjnej konstytucyjnie formy utrzymywania się w zamian za widmo niedostatku. Można przecież wyobrazić sobie metodykę wartościowania, która będzie zachęcała osobę do podjęcia pracy z innych względów niż ekonomia, tzn. rachunek zysków i strat bilansu samoutrzymania się obywatela. Słyszy się często o osobach podejmujących się wykonywania zawodów, czy nawet aktywności nieprzypisywanej do żadnego zawodu, związanych ze służbą drugiemu człowiekowi (np. nauczycielskiego, lekarskiego, sanitariusza wojennego, żołnierza – ochotnika, bibliotekarza), gdzie dostępnych jest dla tych pracowników szereg lepszych ekonomicznie sfer aktywności zarobkowej. Poświęcenie się w ramach tej aksjologii na rzecz pracy gorzej płatnej zwykle nazywa się powołaniem, czasami służbą. Nie chodzi przy tym ani o akt administracyjny powołania, ani też o służbę publiczną, ale o hierarchię wartości, jaka motywuje osobę w fazie decyzji o pracy jako takiej (innymi słowy, nieczerpaniu źródeł utrzymania z majątku) i decyzji o wyborze rodzaju pracy (niewybieraniu pracy lepiej płatnej, lecz mniej społecznie użytecznej). Jest też wreszcie kategoria osób, która w ramach własnej woli nie dokonuje jakiegokolwiek wyboru, nie wskazuje żadnego źródła

utrzymania ani majątkowego, ani zarobkowego. Musi zatem zdać się na los, opatrzność lub inaczej tłumaczyć sobie zmniejszone znacznie szanse na przeżycie w świecie, nawet przy zredukowanym zapotrzebowaniu do potrzeb elementarnych: pożywienia, odzienia i dachu nad głową. Ta kategoria dzieli się na dwie grupy. Pierwsza, podobnie jak osoby wybierające mniej atrakcyjne i słabo opłacane zawody, ma wykrystalizowaną akceptowalną, a nawet szczytną aksjologię. Np. wyzbycie się kontaktów ze światem przez pustelnika odnosi się również do sfery jego zarobkowania. Niepracowanie jest prostym następstwem poświęcenia życia modlitwie, kontemplacji dla dobra świata wedle wiary zainteresowanego. Ofiarność innych, jałmużna, dobroczynność osób podzielających taką odmianę powołania wyzutego z pracy – to aktywności, które są wprawdzie odformalizowane, ale zapobiegają przynajmniej śmierci głodowej takiej osoby. Są już społecznym, ale jeszcze niepublicznym, zwykle płynącym z kultury, zabezpieczeniem tej osoby.

Są też osoby, które podjęły decyzję o nawiązaniu zatrudnienia, ale gdy przystępują do fazy wykonawczej tej decyzji i pragną własne utrzymanie związać z zatrudnieniem na rzecz innego podmiotu, okazuje się, że nikt nie odpowiada na ich propozycję. Prawo do pracy, przyjmując typową dla umów konstrukcję oferty nawiązania stosunku pracy, napotyka na barierę w postaci braku drugiej strony stosunku pracy. Innymi słowy, układ sił wytwórczych w państwie uległ zamrożeniu w takiej pozycji, że kto miał czerpać dochody z majątku, nie zatrudniając nikogo, już to robi, a kto miał zamiar pomnażać swój majątek jako pracodawca, nie chce zwiększać liczby załogi lub ją nawet redukuje. Koszty związane z pracą, tzn. wynagrodzenie i obciążenia publicznoprawne pracy, działają demotywująco. Urobek wypracowany przez pracownika jest tak nieznaczny lub nawet żaden, że cała aktywność związana z procesem pracy staje się bezcelowa z punktu widzenia pracodawcy. Tworzy się zjawisko bezrobocia. Brak wolnych miejsc pracy to bezrobocie formalne. Rzadko tak właśnie wygląda rynek pracy. Narzucony zakres opracowania nie pozwala na sięganie do ekonomicznych podstaw bezrobocia, ale pewne podstawy mechanizmu bezrobocia wymagają przynajmniej zaznaczenia. Zwykle bezrobocie u swych podstaw ma nie tyle brak wolnych miejsc pracy, co miejsca pracy z tak przypisanym do nich zakresem czynności, że nikt z poszukujących pracy nie jest w stanie

podołać wymaganym na stanowisku pracy kwalifikacjom. Bezrobocie takie można nazwać galopem gospodarki lub po prostu bezrobociem galopującym. Państwo zachłystuje się technologiami, możliwościami przemysłowymi, nie tworząc mechanizmów socjalnych pozwalających nadążyć pokoleniu, może dwóm pokoleniom, za zmianą społeczną, zmianą z pewnością nieewolucyjną. Państwo nie zawsze zapewnia tym, którzy zmian nie będą tolerować doczekania końca wieku produkcyjnego na starych zasadach, na jakie pracownik „umawiał się z państwem", wstępując w relację pracy. Bezrobocie galopujące jest wynikiem nieuczciwości aparatu państwa, wynika z usprawiedliwienia, jakie państwo sobie formułuje: skoro świat gospodarki się zmienia – zmieniaj się z nim; raczej patrz na progres społeczny aniżeli na stosunek obywatelstwa, który miał ci gwarantować elementarne bezpieczeństwo. Taka odmiana bezrobocia jest naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej; nie powinna mieć miejsca w prawidłowo zarządzanym państwie. Jeżeli zaś państwo wprowadza mechanizmy publicznoprawne zwalczania tej odmiany bezrobocia, leczy tylko objawy choroby ustrojowej. Sam nowotwór trawiący ustrój pozostaje; kolejne pokolenia idące za pokoleniami w ocenie państwa niedostosowanymi, niestety będą miały wyrobiony pogląd o państwie. Nie będzie to pogląd oparty na zaufaniu, a raczej na stosunku antagonizmu. Państwo będzie postrzegane jako twór, który może zabrać to, co najcenniejsze: źródło utrzymania się przy życiu własnym staraniem.

Inna rynkowa kwestia to proporcja wynagrodzenia do kosztów utrzymania na podstawowym pozoiomie, gdy pracodawca oferując pracę płatną na poziomie poniżej tego standardu, uzasadniając to własnym bilansem zysków i strat, spotyka się z nienawiązywaniem stosunków pracy pomimo formalnie dostępnych, wolnych miejsc pracy. Ten typ bezrobocia można nazwać metabezrobociem. Wolne miejsca pracy są, więc można powiedzieć, że bezrobocia nie ma. Jeżeli jednak pracownik obejmie takie stanowisko, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb rodziny, tak pracując, jak i nie pracując, jego rodzina trafia wcześniej czy później na krawędź ubóstwa. Efekt pracy jest taki sam jak efekt niepodejmowania pracy; zatrudnienie staje się zajęciem rytualnym. Jego konstrukcyjnym składnikiem powinno być tymczasem osiąganie wynagrodzenia odpowiadającego cenie koszyka towarów niezbędnych do utrzymania się.

Jest wreszcie pewna grupa osób, które nie podejmują zatrudnienia, nie przedstawiając ani argumentów związanych z nieodpłatnym powołaniem, ani też – tym bardziej – z racji posiadanego mienia, którego im przecież brakuje. Godzą się na niedostatek, a może nawet ubóstwo, swoje i uzależnionych od siebie najbliższych, licząc na „akty miłosierdzia władzy publicznej", tzn. na te świadczenia z zabezpieczenia społecznego, które są świadczeniami ostatniej szansy; mają zapobiegać zapaści bytowej osoby lub rodziny, z widocznym widmem niezaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. Ich cechą charakterystyczną jest wyjątkowo wyostrzone spojrzenie w kierunku regulacji prawnych o charakterze socjalnym i wyjątkowa łatwość w poszukiwaniu argumentacji skłaniającej działającą tu dyskrecjonalnie władzę do konkluzji, że to nie akt woli, ale niefortunne zrządzenia losu sprawiły, że potrzeby dnia codziennego, przez dłuższy czy krótszy czas, winna zapewniać władza, nie zaś obywatel. Spośród tej partii niekorzystających z prawa do pracy, w sposób nieusprawiedliwiony aksjologią art. 64 i art. 65 Konstytucji RP, rekrutują się osoby zwane przez naukę administracji pieniaczami lub osobami o widocznej postawie roszczeniowej wobec władzy publicznej. Widać w nich ciągłe niezadowolenie z poziomu własnego życia, niedostatecznego stopnia zaspokojenia ich potrzeb i zdiagnozowaną przyczynę takiego stanu rzeczy – zbyt niski poziom świadczeń administracji socjalnej. Zwykle argumentacja podań pieniaczy kończy się na związku między wysokością uzyskiwanych od władzy świadczeń a cenami usług i towarów. Nigdy nie sięga do fazy podejmowania decyzji o sposobie utrzymania się, jaką ustrojodawca narzucił obywatelom w art. 64 i art. 65 Konstytucji RP.

3. Notyfikacja wolnych miejsc pracy zagrożona karą administracyjną i wyłączna kompetencja urzędu zatrudnienia do pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę

Jak już wspomniano, prawo do pracy może polegać na powzięciu aktu woli o nawiązaniu stosunku pracy, ale z pewnych względów akt ten będzie tylko aktem intencyjnym; nie będzie mógł spotkać się ze zgodną wolą potencjalnego pracodawcy, tak aby doszło do nawiązania stosunku pracy. Podłoże stosunku pracy jest podłożem

cywilnoprawnym i opiera się na zgodnej woli umawiających się stron: pracownika i pracodawcy. Tak prezentuje się bezrobocie w ustroju, w którym państwo pozostawiło obywatelowi zarówno swobodę decyzji o czerpaniu środków utrzymania z jakiejkolwiek relacji (własności, pracy), jak i pozostawiło obywatelowi swobodę wyboru pomiędzy alternatywnymi źródłami czerpania takich środków utrzymania, tzn. pomiędzy prawami majątkowymi a stosunkiem pracy. W pewnych jednak realiach ustrojowych państwo ma tytuł, aby zastąpić wolę obywatela w jednym i w drugim aspekcie samoutrzymania. Innymi słowy, można ukształtować ustrój konstytucyjny tak, aby społeczeństwo było względnie jednolite, a przez to bliższe konstytucyjnemu ujęciu równości, przez narzucenie obowiązku aktywności w sferze samoutrzymania się oraz – w granicach źródeł utrzymania – narzucenie obowiązku wyboru stosunku pracy.

Ogół obywateli pod rządami *art. 1 ust. 2* i *art. 69 ust. 3 Konstytucji z 1952 r.*[6] ustrojodawca nazwał „ludem pracującym miast i wsi", powierzając mu sprawowanie władzy. Pierwotna wersja *Konstytucji z 1952 r.* zawierała *preambułę*, zgodnie z którą Polska Rzeczpospolita Ludowa była republiką ludu pracującego i urzeczywistniała idee wyzwoleńcze polskich mas pracujących. Tak rozumiana praca była ideologicznie wiązana z podstawą odzyskania niepodległości i zerwaniem z systemem kapitalistyczno-obszarniczym, w którym upatrywano wyzysku jednostki, jakiemu wprowadzana po II Wojnie Światowej idea ludu pracującego miała stanowić zaprzeczenie. To lud pracujący miast i wsi miał, zgodnie z *art. 48* i *art. 57 Konstytucji z 1952 r.*, uzyskiwać i utrwalać (właśnie swoją pracą) zdobycze, dobra i wartości podlegające ochronie ze strony państwa.

Obywatel, członek ludu pracującego miast i wsi, nie mógł więc *ex definitione* nie pracować; przez niepracowanie lokował się poza tak rozumianym ludem, więc pod znakiem zapytania stawiał sam status legalnego obywatela, bowiem to zbiorowość obywateli stanowiła lud pracujący miast i wsi. Prawo do pracy, jakkolwiek w odróżnieniu od współczesnego art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażone wówczas wprost w *art. 86 Konstytucji z 1952 r.*, zamiast zakazu nakładania obowiązku pracy poza przypadkami określonymi w ustawie, już na poziomie konstytucyjnym tworzyło prawo do pracy, które winno

[6] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.*

być rozumiane jako tak daleko idące dobrodziejstwo, że nie do pomyślenia było nieskorzystanie z niego dla dobra ogółu. A skoro tak, to nieskorzystanie z tego dobrodziejstwa jawiło się w warstwie konstytucyjnej jako delikt obywatelski, działanie niefrasobliwe, wymagające napiętnowania osoby odstającej od grupy lojalnych obywateli nazwanej ludem pracującym.

Pewne początki rozwiązań idących w kierunku założenia o koniecznym zatrudnieniu na podstawie stosunku pracy widoczne były tuż po II Wojnie Światowej, jeszcze przed wejściem w życie *Konstytucji z 1952 r*. Jak łatwo stwierdzić, państwo w celu realizacji zamiaru władczego przypisywania miejsca pracy do obywatela, na wypadek gdyby on sam takiej akcesji jako bezrobotny nie zgłaszał, musiało dysponować wiedzą o wolnych miejscach pracy. W tym celu już z mocy *art. 4 d.u.z.*[7] kierownicy zakładów pracy zobowiązani zostali do zgłaszania właściwym władzom każdego wolnego miejsca pracy oraz każdego zatrudnionego pracownika (w celu aktualizacji danych o liczbie i rodzaju nieobsadzonych miejsc pracy). Niezgłoszenie wolnego miejsca pracy lub niezaktualizowanie wiedzy organu zatrudnienia przez niezawiadomienie o zatrudnieniu pracownika stanowiło delikt administracyjny, w sprawie którego orzekały powiatowe władze administracji ogólnej, podlegający grzywnie lub karze aresztu do 3 miesięcy (*art. 9 d.u.z.*). Organami właściwymi do notyfikacji wolnych miejsc pracy, w celu prowadzenia pośrednictwa pracy (przypisywania bezrobotnego do wolnego stanowiska pracy), były urzędy zatrudnienia jako organy terenowe i Główny Urząd Zatrudnienia, jako organ centralny. Kluczowym zadaniem urzędów zatrudnienia dla przyszłej roli administracji zatrudnienia było „wyłączne prawo pośredniczenia w zawieraniu umów o pracę" (*art. 3 ust. 1 pkt 1 d.u.z.*). Zadaniem dodatkowym było wydawanie zaświadczeń bezrobotnym i pracownikom potrzebnych im do uzyskania uprawnień i ulg przewidzianych w przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (*art. 3 ust. 2 d.u.z.*). W *art. 3 ust. 1 pkt 2 d.u.z.* uczyniono, przynajmniej formalnie, z urzędów pracy organy typu regulacyjnego, bowiem przypisano im zadanie regulowania rynku pracy przez wyrównywanie popytu z podażą pracy. Ale wystarczyło już tylko znieść ideę popytu na pracę, zachowując dotychczasowe zadania urzędów

[7] *Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz.U. z 1945 r., nr 30, poz. 182.*

pracy, aby kształt administracji zatrudnienia wskazywał na jego nakazową naturę działania, zaś samo pośredniczenie, skoro nie musiało już wiązać się ze zgłoszeniem się interesanta (nawet przy braku popytu na pracę), należało z wyłącznością do władzy publicznej; mogło stanowić realizowaną z urzędu aktywność władczą ukierunkowaną na znoszenie stanu niezatrudnienia. Miejsce popytu pracy zastąpiła od 1982 r. inna wartość – „społecznie nieusprawiedliwione przyczyny uchylania się od pracy".

4. Decyzje o wyznaczeniu terminu podjęcia pracy, o wyznaczeniu miejsca pracy i o wpisie do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy

Zasada ludu pracującego miast i wsi odzwierciedlona w *art. 48* i *art. 57 Konstytucji z 1952 r.* sprawiła, że w założeniach ustawowych zredukowano wagę woli samego obywatela co do chęci nawiązania stosunku pracy. To władza publiczna rozstrzygnęła, że z prawa do pracy ma on obowiązek skorzystać dla dobra całego społeczeństwa (w ten sposób czyniąc prawo obowiązkiem), zaś niewywiązanie się z tej powinności będzie przez państwo oceniane w stosownych postępowaniach administracyjnych zmierzających do wyjaśnienia motywacji powstrzymywania się od pracy. Istotą tego wyjaśnienia było to, czy niepracowanie można jakoś wyjaśnić inaczej niż ignorancją zasady ludu pracującego, tzn. czy pewne względy usprawiedliwiają niepracowanie i nie są równocześnie świadomym, wymierzonym w państwo, działaniem pasożytniczym. Takie podłoże miała *u.p.p.*[8] Z jej *art. 1* i *art. 3–8* wynikał zakaz niewykonywania pracy przez osoby w wieku produkcyjnym (od 18 do 45 lat) z przyczyn niestanowiących przyczyn społecznie usprawiedliwionych. Brak przyczyn społecznie usprawiedliwionych i równoczesne nienawiązywanie zatrudnienia oznaczały naganne w ocenie państwa postępowanie, zwane uchylaniem się od podejmowania pracy. Dwie uwagi nasuwają się już w tej wstępnej, ideologicznej warstwie normatywnej. Po pierwsze, przyczyna społecznie usprawiedliwiona niewykonywania pracy to przyczyna, która nie uchylała zasady konstytucyjnej, zasady ludu pracującego miast i wsi. Wymagała wykazania, że bezrobotny

[8] *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy*, *Dz.U. z 1982 r., nr 35, poz. 229.*

szanuje ustrój wymagający pracy, ale to względy niezależne od jego psychicznego nastawienia, tzn. przyczyny zdrowotne, warunki osobiste lub rodzinne (takimi probierzami dopuszczalnych odstępstw od obowiązku pracy posługiwał się *art. 3 ust. 2 u.p.p.*), wyjątkowo będą tolerowane w państwie opartym na zasadzie ludu pracującego miast i wsi. Po drugie, jakkolwiek nigdzie w *u.p.p.* nie posłużono się terminem „obowiązek pracy" lub „obowiązek podjęcia pracy", to jednak skutek niepodejmowania pracy relacjonowany jako „uchylanie się" nie pozostawiał wątpliwości co do natury stosunku prawnego między obywatelem a administracją zatrudnienia. Uchylać się można tylko od obowiązku; a tam, gdzie sankcje z tytułu uchylania się od podejmowania aktywności wymierzane są w postępowaniu administracyjnym, nie można treści stosunku prawa materialnego nazwać inaczej jak tylko obowiązkiem publicznoprawnym.

Wydaje się, że idea tak rozumianej pracy, w sensie konstytucyjnym i ustawowym, uczyniła zeń obowiązek o charakterze administracyjnoprawnym stojący na straży bezpiecznego, przewidywalnego pomnażania dóbr państwa i dbałości o stan gospodarstwa narodowego. Również współcześnie można stwierdzić, że ten aspekt stosunku pracy objętego regulacją k.p. jest niezmienny względem dnia uchwalania tej ustawy, a więc wskazuje na cechy administracyjnoprawne. To *preambuła* k.p. wprowadzała taki właśnie status pracy, nazywając ją wprost „obowiązkiem każdego obywatela". *Preambuła* k.p. nakładała na obywatela nakaz aktywnego uczestnictwa w pomnażaniu zasobów materialnych państwa przez podejmowanie i wykonywanie pracy. Niewykonywanie pracy bez dostatecznie wyraźnych przyczyn znajdujących zaczepienie w wartościach niezwiązanych z wolą obywatela, było naruszeniem, jako stanowiła *preambuła* k.p. „nieprzestrzeganiem […] kodeksu". Kodeks pracy nie tylko więc regulował stosunki pracy od chwili ich nawiązania, ale i wykraczał poza czasowe granice trwania stosunku pracy. Normował to, co w aksjologii obywatela winno się dziać przed nawiązaniem stosunku pracy, tzn. wymagał skorzystania z prawa do pracy, transponując go w obowiązek inkorporowany w stosunku obywatelstwa.

Nie mogą więc dziwić mechanizmy administracyjnoprawne przywracające stan naruszenia k.p. polegający na niewykonywaniu pracy, skoro sam obowiązek podejmowania pracy został ukształtowany jako obowiązek o podłożu publicznoprawnym.

Mechanizm zwalczania niezawinionego bezrobocia z *art. 3 ust. 1* i *art. 4 ust. 1 u.p.p.* w zasadzie był ukierunkowany na wydanie decyzji administracyjnej o wyznaczeniu terminu na podjęcie pracy, czy to za pomocą własnych środków zaradczych, czy to „z pomocą" publiczną właściwego organu administracji, o jakiej była mowa w *art. 6 u.p.p.* Właściwość w tych sprawach przypisano do terenowych organów administracji państwowej. Postępowanie kończące się taką decyzją było wszczynane wskutek obligatoryjnego zawiadomienia obywatela o niepozostawaniu w stosunku pracy, który nie tylko z pewnych względów nie podejmował zatrudnienia pracowniczego, ale i nie zwracał się o pomoc w jego nawiązaniu (gdyby napotkał w tym trudności) do właściwego urzędu zatrudnienia. Naturalnie osoba naruszająca obowiązek zawiadomienia spotykała się ze wszczęciem takiego postępowania z urzędu. Proces był dwufazowy; obejmował wpis interesanta do ewidencji osób pozostających bez pracy. Po tej fazie notyfikacyjnej mogło dojść do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego, jeżeli organ uznał, że przyczyny niepozostawania w stosunku pracy wymagają wyjaśnienia, bowiem mogą okazać się nieusprawiedliwione racjami ustawowymi. Gdy wątpliwości w toku postępowania wyjaśniającego były usuwane na korzyść strony (przyczyny braku pracy okazały się usprawiedliwionym powodem niepodejmowania zatrudnienia), dochodziło do wydania decyzji wyznaczającej termin na nawiązanie stosunku pracy i powiadomienie o tym orzekającego organu. Naturalnie termin był determinowany przewidywanym trwaniem usprawiedliwionej przeszkody w niepodejmowaniu pracy. Jeżeli natomiast postępowanie wyjaśniające wykazało, że przyczyny, z jakich strona pozostaje poza stosunkiem pracy, były nieusprawiedliwione, a osoba nie wykazuje starań, aby go nawiązać (czego dowodem był brak statusu bezrobotnego), właściwy organ władczo wskazywał miejsce pracy (*art. 6 u.p.p.*).

Jeżeli decyzja wyznaczająca miejsce pracy w trybie *art. 6 u.p.p.* (a więc decyzja wydana wobec osoby, która w sposób nieusprawiedliwiony powstrzymywała się od pracy) nie została przez stronę wykonana, jej działanie podlegało napiętnowaniu w odrębnym postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na podstawie *art. 8 ust. 1 u.p.p.*, w sprawie wpisu osoby do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy. Rozwiązania zawarte w *art. 1–8 u.p.p.* charakteryzowała stopniowalność statusu strony (obywatela) z punktu

widzenia jego stosunku do pracy, jaką powinien był nawiązać. Probierzem wartościowania przyczyn, które determinowały los obywatela, była wartość nazwana przez ustawodawcę „szczególnymi okolicznościami wynikającymi ze stanu zdrowia, warunków osobistych lub rodzinnych", co kwantyfikowało osobę jako usprawiedliwioną z niepodejmowania pracy, tzn. z odroczonym terminem na nawiązanie stosunku pracy. Jeżeli nie spełniono wymogów tego probierza, oznaczało to, że przyczyna pozostawania bez pracy nie dawała się usprawiedliwić i była nieusprawiedliwiona społecznie, tzn. nie znajdowała zaczepienia w okolicznościach leżących poza wolą obywatela pragnącego pracować, ale niemogącego tego robić z powodów obiektywnych. Jak łatwo dostrzec, enumeracja pozytywna przypadków usprawiedliwionego pozostawania bez pracy, tzn. z racji natury zdrowotnej, osobistej, rodzinnej, i to opartych na konstrukcji zwrotu szacunkowego (wszystkie te racje musiały mieć postać kwalifikowaną odpowiadającą szczególnej okoliczności, która dopiero je kwantyfikowała jako racja usprawiedliwiona) oznaczała, że zasadą było pozostawanie bez pracy z przyczyn nieusprawiedliwionych społecznie, co odpowiadało naturalnie konstytucyjnej zasadzie ludu pracującego miast i wsi, wedle jakiej dla dobra wspólnego osoba w wieku produkcyjnym winna pracować na podstawie stosunku pracy. Urzędowe potwierdzenie takich nieusprawiedliwionych racji i trwanie przez obywatela przy statusie osoby pozostającej bez pracy (innymi słowy, niewykonanie decyzji wskazującej miejsce pracy) tworzyło kwalifikowany status niepodejmującego pracy, tzn. status osoby uchylającej się od pracy. W trakcie procesu administracyjnego służącego nadaniu tego statusu orzekający decyzją organ wykazywał: źródła utrzymywania się, których obywatel nie chciał ujawnić[9], a po ich wykryciu dokonywał ich kwalifikacji z punktu widzenia „sprzeczności z zasadami współżycia społecznego" (*art. 7 u.p.p.*). Zarówno wcześniej wskazane zwroty szacunkowe („szczególne okoliczności"), jak

[9] Funkcjonowało zatem domniemanie, że skoro obywatel żyje, utrzymuje się, a nie pracuje na podstawie stosunku pracy, względnie innego dozwolonego stosunku zarobkowania (*art. 2 u.p.p.*), to czerpie źródła utrzymania, które powinny zostać przez organ administracji ujawnione. Albo bowiem sam błędnie je zakwalifikował jako nielegalne (nie ujawniając jednego ze stosunków prawnych z *art. 2 u.p.p.*), albo też są to źródła niegodziwe, w tym naruszające prawo, wymagające podejmowania czynności przez inne właściwe organy.

i generalna klauzula odsyłająca do zasad współżycia społecznego, niewątpliwie tworzyły warunki procedowania ciążące w kierunku nieusprawiedliwionego niepodejmowania pracy oraz uchylania się od obowiązku jej podejmowania.

Postępowanie administracyjne w sprawach wskazywania miejsca pracy, wyznaczania terminu podjęcia pracy oraz wpisu do wykazu osób uchylających się od pracy wykazywało ciążenie w kierunku sankcyjnym. Nie wiązała się z nim zasada oficjalności; to strona winna była wykazać podstawy niepodejmowania zatrudnienia pozwalające na jej usprawiedliwienie. Bierność strony prowadziła w konsekwencji do zatamowania możliwości dowodowych organu, skoro przyczyny powstrzymywania się od nawiązania stosunku pracy leżą w sferze konsensualnej, wymagają zbadania aktu woli, a przynajmniej zewnętrznego oświadczenia strony obrazującego sferę woluntarną. Ignorowanie toczącego się postępowania prowadziło do włączenia osoby do wykazu osób uchylających się od pracy. Jakkolwiek decyzja o wpisaniu osoby do wykazu osób uchylających się od pracy nie zawierała żadnego innego zwrotu stosunkowego, to warunkiem jej wydania było ustalenie przez organ źródeł utrzymywania się osoby oraz warunków jej życia. Wydanie takiej decyzji wiązało się zatem z koniecznością prowadzenia wywiadu środowiskowego w celu ustalenia, czy tryb życia osoby objętej postępowaniem nie jest trybem szkodliwym społecznie, oszukańczym, wynikającym z popełnianych czynów karalnych, stanowiących naruszenie prawa podatkowego lub deliktów cywilnych. W toku postępowania badano także, czy osoba oddziałuje demoralizująco na środowisko. Władza właściwa w sprawach bezrobocia była równocześnie władzą działającą w sferze przeciwdziałania patologiom społecznym oraz działającą w sferze przeciwdziałania wyzyskiwaniu innych w obrocie cywilnym. Była zatem, można powiedzieć, władzą dbającą o uczciwość w stosunkach prywatnych. Miejscem właściwym na wykazanie przestępczego, czy też oszukańczego trybu życia, a także na warunki życia nieodpowiadające (wyższe) warunkom typowym dla osób niepracujących (co było dowodem nieujawnionych źródeł dochodu[10]), było uzasadnienie decyzji o wpisie osoby do wykazu osób uchylających się od pracy. Taka decyzja stanowiła podstawę do podjęcia

[10] Wydanie takiej decyzji dawało organowi tytuł do żądania składania oświadczeń o źródłach utrzymania w trybie *art. 11 ust. 1 zd. 1 u.p.p.*

ścigania i innych czynności w odrębnych trybach, po zawiadomieniu o jej wydaniu przez organ właściwych władz (*art. 7 ust. 3 u.p.p.*).

Przyczyny pozostawania bez pracy z własnej woli regulacje *u.p.p.* dzieliły zatem na: usprawiedliwione, nieusprawiedliwione i kwalifikowane. Stosownie do wagi naruszenia obowiązku wynikającego z konstytucyjnej zasady ludu pracującego miast i wsi oraz obowiązku pracy w ramach kodeksowego obowiązku pomnażania zasobów materialnych państwa właściwe organy stosowały środki dyscyplinujące o różnej sile oddziaływania, nie wyłączając bezwzględnego nakazu pracy, podlegającego egzekucji administracyjnej. Przyczyny usprawiedliwione względami zdrowia, przyczynami osobistymi lub rodzinnymi, jako okresowe, były sanowane decyzją o wyznaczeniu terminu na podjęcie pracy. Zignorowanie tej decyzji, w tym niepodjęcie poszukiwania pracy z pomocą publicznych służb zatrudnienia, względnie brak podobnego usprawiedliwienia już od wszczęcia postępowania, z przyczyny bezczynności zawodowej czyniło przyczynę nieusprawiedliwioną, tzn. nieakceptowalną społecznie, co dawało podstawę do wydania decyzji o wskazaniu miejsca pracy. Zignorowanie tej decyzji i niestawienie się w administracyjnie wyznaczonym miejscu pracy traktowane było jako jawny wyraz ignorowania tak zasady ludu pracującego, jak i samych organów władzy przeciwdziałających stanowi niezawinionego niezatrudnienia. Kolejna decyzja organu stanowiła już administracyjny odwet; przyznawała status osoby uporczywie uchylającej się od obowiązku pracy. Uchylanie się, zwłaszcza uporczywe, jest przecież stanem świadomego i ciągłego (uporczywego, tzn. z uporem) przyjęcia antagonistycznej pozycji, jest stanem protestu przeciw wartościom, na straży których stoi władza publiczna. Od stwierdzenia uchylania się, środki prawne, w tym środki administracyjne, mogły już przyjmować charakter sankcji. Osoba uchylająca się od pracy mogła być zmuszona do wykonywania pracy, zwłaszcza prac społecznie użytecznych, w ramach robót na cele publiczne w wypadkach klęski żywiołowej lub siły wyższej, stanowiących zagrożenie dla normalnych warunków ogółu lub części ludności (*art. 13 ust. 1 u.p.p.*). Osoba uporczywie uchylająca się od pracy mogła być też wzywana do składania oświadczeń o źródłach utrzymania. Niewykonywanie obowiązku pracy i notyfikacji źródeł utrzymania prowadziło do wymierzenia kar w postępowaniu karnym i było zagrożone karą do 2 lat ograniczenia wolności lub karą

grzywny. Dodatkowo przypadki umożliwiające włożenie na osobę uchylającą się od pracy obowiązku pracy (gdy decyzja o statusie uchylającego się od pracy działała *de iure* jak nakaz pracy) poszerzył przepis *art. 12 u.s.r.*[11] Stosownie do *art. 12 ust. 1 u.s.r.*, osoba posiadająca status uchylającej się od pracy mogła być objęta obowiązkiem pracy, gdy właściwa wojewódzka rada narodowa wprowadziła taki obowiązek na terenie całego lub części województwa. Warunkiem wprowadzenia takiego obowiązku zaczepionego o status osoby uchylającej się od pracy było stwierdzenie zagrożenia w funkcjonowaniu służb komunalnych i innych mających istotne znaczenie dla zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludności.

5. Decyzja o zezwoleniu na przyjęcie pracownika i decyzja o skierowaniu do pracy

Formuła publicznego pośrednictwa pracy realizowanego przez organy administracji publicznej była znana już z *art. 3 pkt 1 d.u.z.* Pośrednictwo pracy miało jednak walor z jednej strony fakultatywny, co oznacza, że do nawiązania stosunku pracy mogło dochodzić bez jego zastosowania, a z drugiej – walor publicznoprawny, tzn. było z mocy ustawy przypisanie do organów administracji; nikt inny nie mógł takiej aktywności realizować. W pewnych jednak okresach historycznych państwo chciało mieć zapewnioną wiedzę i wpływ na podejmowanie zatrudnienia w ramach stosunku pracy, aby optymalnie – przynajmniej w swojej ocenie – nawigować relacjami pracowniczymi w sposób kształtujący produkcję i sferę usług o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Taką podstawę prawną wprowadził *art. 6 ust. 2 u.s.r.*, który stanowił delegację ustawową dla *§ 4 ust. 4 r.s.o.*[12] Ten kluczowy przepis stanowił, że zakłady pracy mogą przyjmować pracowników na wolne miejsca pracy wyłącznie na podstawie skierowania lub zezwolenia organu zatrudnienia.

---

[11] *Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-gospodarczego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 176.*

[12] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych, Dz.U. z 1983 r., nr 48, poz. 215.*

Naturalnie, aby organ administracji publicznej właściwy w sprawie wydania zezwolenia na przyjęcie do pracy lub skierowania do pracy mógł orzekać, musiał mieć instrument notyfikacyjny zapewniający mu wiedzę o wolnych miejscach pracy (w związku z obowiązkiem zgłaszania takich miejsc organowi) i osób niepracujących (w związku z ewidencją osób pozostających bez pracy i rejestrem osób uchylających się od pracy). Pośrednictwo pracy nie było więc, przynajmniej w tej formule, mechanizmem publicznej koordynacji, doboru, selekcji, wolnych stanowisk pracy i przyporządkowywania kandydata do pracy, ale po prostu stanowiło bazę dla generowania akt spraw administracyjnych w przedmiocie zezwolenia na przyjęcie do pracy lub skierowania do pracy.

Żaden przepis, ani *u.s.r.*, ani *r.s.o.*, nie wyjaśniał, gdzie przebiega granica spraw administracyjnych prowadzonych o skierowanie do pracy lub o zezwolenie na przyjęcie do pracy. Ale już sama formuła obydwu aktów władczych dostatecznie wskazywała, że zezwolenie było podstawą nawiązania umowy o pracę, gdy potencjalne strony przyszłego stosunku pracy wyrażały wolę zawarcia umowy i nie było potrzeby osoby niepracującej administracyjnie do tej pracy kierować. Wystarczało zezwolić zakładowi pracy, aby uwzględnił podanie o pracę. Jeżeli natomiast sam bezrobotny nie wykazywał zainteresowania nawiązaniem stosunku pracy, to na wolne miejsce pracy w zakładzie pracy, który je zgłosił – go kierowano. Skierowanie do pracy, jak wynikało np. z *§ 5 ust. 2 r.s.o.*, obligowało zakład pracy do zatrudnienia kandydata na pracownika, zatem z punktu widzenia zakładu pracy działało jak zezwolenie na przyjęcie do pracy. Dodatkowo jednak wywoływało obowiązek poddania się czynności nawiązania stosunku pracy zgodnie ze skierowaniem. Tytuł *r.s.o.* był jednoznaczny; ten akt prawny nie regulował skierowań jako propozycji lub ofert, ale generował „obowiązek zatrudnienia". Skierować osobę do pracy oznaczało zatem tyle co nałożyć obowiązek stawienia się celem nawiązania stosunku pracy u pracodawcy, który uzyskał zezwolenie na przyjęcie skierowanej osoby.

O ile w przypadku zezwolenia na przyjęcie pracownika do pracy nie można mieć wątpliwości, że akt zezwolenia wydawany przez terenowy organ administracji państwowej (*§ 3 r.s.o.*) był decyzją administracyjną, o tyle pewne wątpliwości można mieć w wypadku skierowania do pracy, którego nie nazwano ani decyzją, ani żadnym innym

terminem, jaki mógłby przywoływać na myśl tę prawną formę działania. Skoro jednak skierowanie do pracy konsumowało zezwolenie, a nadto formułowało obowiązek zatrudnienia się, to w swej istocie było kwalifikowaną postacią zezwolenia na przyjęcie do pracy. Skierowanie do pracy jest zatem odmianą zezwolenia na zatrudnienie, tyle że obwarowanym przymusem, przynajmniej ze strony pracodawcy, zobowiązanego z mocy decyzji do przyjęcia pracownika do pracy. Tym samym spełniało warunki traktowania go jako decyzji administracyjnej. Kreowało względem bezrobotnego obowiązek nawiązania stosunku pracy w zakładzie pracy, który równocześnie miał obowiązek zatrudnić adresata skierowania.

6. Decyzja o przedłużeniu okresu wypowiedzenia umowy o pracę złożonego przez pracownika

Pewien interesujący instrument prawa administracyjnego przewidziano w przypadkach, w których zapotrzebowanie na pracownika i jego pracę na stanowisku pracy było w ocenie państwa cenniejsze niż wola pracownika rozwiązania stosunku pracy. Decyzja administracyjna była mechanizmem uchylającym pracownicze oświadczenie woli o rozwiązaniu stosunku pracy w drodze wypowiedzenia. Kompetencje orzecznicze w tej sprawie powierzono pracodawcy, kierownikowi zakładu pracy, który stawał się organem administracji publicznej w sensie funkcjonalnym z mocy specyficznej delegacji kompetencji państwa. Status zakładu pracy umocowanego do władczego zawiadywania trwałością stosunku pracy był uzyskiwany z mocy *art. 6 ust. 1 u.s.r.*, który delegował Radzie Ministrów tytuł do ustalenia wykazu zakładów pracy mających znaczenie dla gospodarki narodowej, obronności kraju oraz zaopatrzenia ludności. Listę takich zakładów pracy zamieszczono w wykazach szczegółowych objętych regulacją § *1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1983 r. w sprawie określenia zakładów pracy, w których stosuje się szczególne przepisy dotyczące stosunku pracy w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego*[13]. Taka decyzja

[13] *Dz.U. z 1983 r., nr 40, poz. 182.* Rozporządzenie to wymieniało m.in. przedsiębiorstwa o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, przedsiębiorstwa przemysłu obronnego, znaczną część przedsiębiorstw państwowych, jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi

administracyjna kierownika zakładu pracy wprawdzie nie uchylała czynności wypowiedzenia stosunku pracy, ale odraczała datę uzyskania przez nią skuteczności, pozostawiając orzekającemu organowi możliwość wskazania daty nie dalszej niż 6 miesięcy. Od decyzji tej przysługiwało odwołanie, ale zgodnie z *art. 2 ust. 2 zd. 2 u.s.r.* jego wniesienie nie wstrzymywało wykonania decyzji, więc wydłużające się postępowanie II instancji mogło doprowadzić do bezprzedmiotowości całej sprawy administracyjnej, a sam pracownik miał obowiązek wykonywać pracę, mimo że prawo pracy pozwalało mu na rozwiązanie stosunku pracy, a samą decyzję wydłużającą termin wypowiedzenia stosunku pracy zaskarżył w administracyjnym toku instancji. Współcześnie instytucja przymusowego pozostawania w stosunku pracy, pomimo woli zatrudnionego skierowanej na rozwiązanie stosunku pracy, zachowała się tylko w formacjach zmilitaryzowanych, gdzie przełożony służbowy może nie uwzględnić żądania podwładnego co do daty zwolnienia ze służby, utrzymując wbrew jego woli stosunek służby przez okres 3 miesięcy od dnia zgłoszenia wystąpienia ze służby, czego dowodem jest np. art. 41 ust. 3 ustawy o Policji[14].

Konstrukcja administracyjnego wydłużania terminów uregulowanych prawem pracy nie była w tym wypadku odosobnionym przypadkiem; w tej samej kategorii instrumentów można było – choć tu już skutki następowały *ex lege*, a nie z mocy decyzji administracyjnej – w wypadku administracyjnego wydłużenia norm czasu pracy wynikających z prawa pracy. W kwalifikowanych ze względu na funkcję zakładach pracy (o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, obronności, użyteczności publicznej i w sferze zaspokajania potrzeb ludności) kierownik zakładu pracy miał tytuł podwyższyć wymiar czasu pracy, jeżeli uznał to za niezbędne dla realizacji ważnych zadań gospodarczych (*art. 1 ust. 1 u.s.r.*). Niezwykle cenne pod tym względem staje się rozstrzygnięcie ustawodawcze zawarte w *art. 1 ust. 3 u.s.r.*, gdzie wprost postanowiono, że wprowadzone w tym trybie normy obowiązują „zamiast norm […] określonych zgodnie z przepisami prawa pracy". Był to wyraźny normatywny dowód, że modyfikując kodeksowe mechanizmy wprowadzania zmian

Spraw Wewnętrznych i Ministrowi Sprawiedliwości, a także państwową jednostkę organizacyjną Polska Poczta, Telegraf i Telefon.

[14] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 636.

do treści stosunku pracy, regulacje *u.s.r.* i *u.p.p.* stanowiły w oczach prawodawcy unormowania prawa administracyjnego w sferze pracy. Nie były prawem pracy, ale prawem administracyjnym, którego działanie uchylało skuteczność norm prawa pracy.

7. Administracyjna konstrukcja pasożytnictwa społecznego

W nauce prawa utrwalił się pogląd, że regulacje *u.p.p.* odnoszące się do zjawiska uporczywego uchylania się od pracy tworzyły status pasożyta społecznego; pasożytem społecznym nazywano osobę, która w sensie urzędowym spotkała się z decyzją o wpisie do rejestru osób uporczywie uchylających się od pracy. Jak podkreśliły Z. Ostrihanska i I. Rzeplińska, termin „pasożytnictwo społeczne" używany dla określenia osób, do których kierowano decyzję o umieszczeniu w wykazie osób uporczywie uchylających się od pracy, wynikał ze szczególnego potępienia zjawiska zwalczanego przez ten pion administracji publicznej. Osoby o tym statusie były uważane za szczególnie szkodliwe dla społeczeństwa, dla normalnych relacji prawnych, zwłaszcza cywilnych[15]. Niezależnie od skuteczności regulacji *u.p.p.* autorki te wykazały, że z punktu widzenia realnych przyczyn niepodejmowania pracy przez uchylających się od niej, administracja publiczna w okresie obowiązywania tej ustawy w istocie zwalczała postawy życiowe oparte na lenistwie, nieróbstwie, na przecenianiu wartości własnej pracy (zwłaszcza ocenie, że wynagrodzenie uzyskiwane w jednostkach gospodarki uspołecznionej ze stosunku pracy nie odpowiada ich nakładowi pracy, jest zbyt niskie). Nie bez znaczenia było też i to, że decyzja o wpisie do rejestru osób uchylających się od pracy mogła być adresowana do osób, co do których postępowanie administracyjne nie wykazało ani przestępczego trybu życia, ani zatrudnienia nieformalnego, ani uzyskiwania dochodów ze źródeł zatajonych przed administracją skarbową i – wreszcie – dozwolonych przez prywatny obrót prawny.

Konstrukcja *art. 3–8 u.p.p.*, zwłaszcza przy biernej postawie strony postępowania (niewyjaśnianiu organowi intencji towarzyszącej niepodejmowaniu pracy), pozwalała kwalifikować jako pasożyta

[15] Z. Ostrihanska, I. Rzeplińska, *Funkcjonowanie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Wyniki badań*, „Archiwum Kryminologii" 1988, z. 15, s. 101 i nn.

społecznego osobę, która zupełnie legalnie czerpała środki utrzymania[16], jakkolwiek poza stosunkiem pracy. Chodziło tu głównie o osoby, którym minimum egzystencji było wystarczające; źródłami utrzymania była w tym wypadku praca dorywcza, zwłaszcza świadczona przez alkoholików i osoby chore psychicznie, a także uzgodnienia z członkami rodziny wymagającymi codziennej opieki, co do sprawowania przez taką osobę opieki w zamian za utrzymanie ze świadczenia, które niepełnosprawny (rencista, inwalida) otrzymywał z organu emerytalno-rentowego.

Niezwykle interesujące jest też to, w jaki sposób ukształtowana została granica wiekowa osób poddanych takiemu administracyjnemu systemowi dyscypliny pracy. Górną granicę, zgodnie z *art. 1 u.p.p.*, stanowił wiek do ukończenia 45. roku życia. Jeśli spojrzeć na współczesny art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.z.[17], to górna granica wieku uprawniającego do tytułu do niepodejmowania pracy wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Jest to granica wynikająca z bazowej regulacji o wieku emerytalnym, zawartej w art. 24 ust. 1 u.e.r.[18] Wiek produkcyjny w rozumieniu *u.p.p.* wcale zatem nie kończył się z osiągnięciem 45 lat. Mógł trwać nawet jeszcze przez kolejne 20 lat. Dlaczego zatem tak znaczną partię osób autorytarnie *u.p.p.* zwalniała z idei pracy dla dobra wspólnego i uzdrawiała ich zabiegi życiowe, uwalniając od ścigania administracyjnego z tytułu niewykonywania pracy, choćby ich motywacja w istocie miała swe podłoże w życiu przestępczym, pasożytowaniu na świadczeniach innych członków rodziny (nieopiekowaniu się nimi pomimo wspólnego utrzymywania się), nieujawnianiu źródeł dochodu z obawy przed władzą podatkową lub organami ubezpieczenia społecznego (np. handel dewizami, zatrudnienie nieformalne)? Dlaczego też ta sama *ustawa* inną partię społeczeństwa obejmowała tym systemem, choć sposób zarobkowania niestanowiący stosunku pracy realnie wystarczał zainteresowanym i nie stanowił ani naruszenia, ani nawet próby obejścia prawa?

Wydaje się, że tak działająca administracja wyspecjalizowana w policyjnym trybie ścigania osób uchylających się od pracy była wartością samą w sobie. Wpisywała się w ideę ludu pracującego miast

[16] Tamże, s. 119.

[17] Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 214.

[18] Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1749.

i wsi i była pewnym ustrojowym usprawiedliwieniem dla władzy publicznej, która mogła jednoznacznie wskazać, jakimi instrumentami jest w stanie wymusić ideę powszechnego stosunku pracy. Mankamenty probierzy przekazanych administracji publicznej (w postaci generalnych klauzul odsyłających, zwrotów szacunkowych) były pośrednimi mechanizmami wypaczenia celu regulacji. Autorytarna zaś wypowiedź ustawodawcy o górnym wieku osób poddanych ściganiu administracyjnemu z racji niewykonywania pracy była bezpośrednim objawem założenia o częściowym tylko dozwoleniu państwa na dyscyplinowanie pracownicze obywatela. Otwierała pewną, dość głęboko zakamuflowaną w regulacjach nakazowych, ale jednak, wolnościową ścieżkę pozapracowniczego kształtowania statusu przez jednostkę.

8. Administracyjnoprawne konsekwencje ustrojowej zasady ludu pracującego miast i wsi

Okres powojenny dostarczył w sferze działań administracji publicznej, w zakresie jej wpływu na stosunek pracy, czterech cennych doświadczeń. Po pierwsze, ustawodawca w wyraźny sposób dał adresatom norm prawnych sygnał, że stosunek pracy jest relacją poddaną tak unormowaniom prawa pracy, jak i unormowaniom prawa administracyjnego. Samodzielnie bowiem dzieli regulacje o stosunku pracy na prawo pracy oraz prawo administracyjne (zob. *art. 1 ust. 3 u.s.r.*[19], *zd. 2 preambuły* k.p.[20]). Szczególna sytuacja gospodarcza i polityczna państwa jest w stanie wykreować mechanizmy administracyjnoprawne kształtujące stosunek pracy; jest w stanie wyłączyć swobodę umów i przekreślić prywatnoprawne podłoże relacji zatrudnieniowej. Konieczność odbudowy kraju, potrzeba przezwyciężenia kryzysu gospodarczego lub po prostu autorytarna decyzja władzy o przejęciu przez państwo pewnych doniosłych dla obywateli działów produkcji, to motywy, które akcelerują administracyjnoprawną metodologię regulacji stosunku pracy. Wtórnym działaniem państwa jest sfera prawa ustrojowego, gdzie lokowane są zasady

[19] W regulacji tej odesłano do stosowania przepisów prawa pracy; sama zaś norma odsyłająca należała do prawa administracyjnego.

[20] Prawu pracy przypadała „szczególna rola" w kształtowaniu stosunków pracy. Stosunki pracy nie były więc kształtowane tylko prawem pracy.

i normy dające niejako administracji publicznej legitymację do formułowania argumentacji w przyszłych aktach administracyjnych ze stosunku pracy.

Po drugie, obudowa aksjologiczna, wskazująca na wartości, które wymagają podejmowania w stosunkach pracy władczych działań ze strony administracji publicznej, jest materią prawa ustrojowego, prawa państwowego (*preambuła* i *art. 1 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.*). Szczególna sytuacja ustrojowa i gospodarcza, wymagająca odbudowy kraju i zażegnania kryzysu ekonomicznego, stanowiły pierwotną warstwę obudowy konstytucyjnej stosunku pracy. Konstytucyjna zasada ludu pracującego miast i wsi w zasadzie generowała obowiązek pracy dla dobra państwa (*art. 14 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.*), wskazując na cele takiego ustanowienia, tzn. na ustrojowy obowiązek uzyskiwania i utrwalania – za pomocą własnej pracy – zdobyczy, dóbr i wartości (*art. 45* i *art. 57 Konstytucji z 1952 r.*), skonkretyzowany następnie przez k.p. jako obowiązek aktywnego uczestnictwa obywatela w pomnażaniu zasobów materialnych państwa przez podejmowanie i wykonywanie pracy (*zd. 4 preambuły* k.p.). Realizację tej aksjologii ustrojowej powierzono prawu pracy w wypadkach dobrowolnego wykonywania pracy przez obywatela, tzn. w wypadku nawiązywania, utrzymywania stosunku pracy i powstrzymywania się od jego rozwiązywania. Jeżeli jednak któraś z tych płaszczyzn aktywności obywatela zawodziła, to administracja publiczna zajmowała się władczym przywracaniem stanu zakładanego przez normy prawa pracy, tzn. stanu świadczenia pracy w ramach stosunku pracy.

Po trzecie, przy okazji regulowania administracyjnych następstw pasożytnictwa społecznego ustawodawca ujawnił też inną aksjologię władczego oddziaływania na powstanie i kształt stosunku pracy. Niejako przy okazji decyzji kształtujących zatrudnienie osoby uporczywie uchylającej się od pracy w sposób szczególnie szkodliwy dla państwa, tzn. w okresie kryzysu społeczno-ekonomicznego (wymagającego wyjątkowej dbałości o świadczenie pracy dla dobra ogółu), wskazano na motywację ustawodawczą, ale już nie powiązaną z zasadami konstytucyjnymi, zwłaszcza z zasadą ludu pracującego miast i wsi. W unormowaniach o kompetencjach kierowników zakładów pracy do podwyższenia kodeksowego wymiaru czasu pracy[21]

[21] Co stanowiło jednostronną, władczą czynność zakładu pracy, zmieniającą treść stosunku pracy na niekorzyść pracownika.

wskazano na warunki zastosowania takich interwencji władczych, do których zaliczono: a) przynależność zakładu pracy do grupy zakładów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, b) przynależenie zakładu pracy do zakładów obronności państwa, c) przynależność zakładu pracy do zakładów użyteczności publicznej, dodając jeszcze warunek przedmiotowy, jakim było przekonanie zakładu pracy o niezbędności zastosowania władczych kompetencji do realizacji ważnych zadań gospodarczych (*art. 1 ust. 1* w zw. z *art. 6 ust. 1 u.s.r.*). Podobnie, nałożenie przez wojewódzką radę narodową obowiązku wykonywania pracy było uwarunkowane zagrożeniem w funkcjonowaniu służb komunalnych lub powstaniem innych zagrożeń dla zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludności. Przedmiot działalności zakładu pracy obejmujący dziedziny produkcji i usług podstawowych dla funkcjonowania państwa, tj. obronności, energetyki, żywności, gospodarki w sferze użyteczności publicznej służącej zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności – to wartości, które uprawniają do wkraczania przez władzę publiczną (organy administracji publicznej i zakłady pracy, jako organy administracji w sensie funkcjonalnym) w sferę nawiązywania stosunku pracy; wartości te mogą stanowić usprawiedliwiony tytuł zmuszenia do wykonywania pracy, a nadto mogą stanowić tytuł do niezgodnego z wolą obywatela, jednostronnego, narzucenia treści stosunku pracy.

Po czwarte, sama prawna forma działania organów administracji publicznej w sferze utrzymywania stosunku pracy przyjmuje w zasadzie postać decyzji administracyjnej, wyjątkowo czynności notyfikacyjnej dopełnianej w organie. Już w *art. 3 ust. 1* i *art. 4 ust. 4 d.u.z.* urzędy zatrudnienia realizowały nakaz zgłaszania przez zakłady pracy wolnych miejsc pracy i z wyłącznością pośredniczyły przy zawieraniu umów o pracę, gdy stosowanie nakazów nie było konieczne. Zapewniono zatem administracji publicznej mechanizm mający odebrać obywatelowi argumentację co do przyczyny niepodejmowania pracy; instrument ten (obligatoryjne publiczne pośrednictwo pracy) otwierał drogę do wprowadzania i stosowania kolejnych – dalej idących – regulacji, o administracyjnym ściganiu osób niepracujących pomimo tego, że administracja publiczna oferuje skierowanie do zakładu pracy w celu nawiązania umowy o pracę, dla osób natrafiających na trudności w samodzielnym nawiązaniu zatrudnienia. Do łagodniejszych czynności notyfikacyjnych należał

wpis dokonywany przez terenowy organ administracji ogólnej stopnia podstawowego osoby do ewidencji osób pozostających bez pracy (*art. 3 u.p.p.*), która wykonując obowiązek zgłoszenia niepozostawania w stosunku pracy, nie znajdowała dla takiej postawy usprawiedliwienia umożliwiającego korzystanie ze zwolnienia. Kolejne czynności organów administracji były już decyzjami administracyjnymi: o wyznaczeniu terminu na podjęcie pracy (po wpisaniu osoby do ewidencji niepracujących z przyczyn nieusprawiedliwionych; *art. 3 ust. 2 u.p.p.*), o wyznaczeniu miejsca pracy (gdy bezskutecznie upłynął wyznaczony administracyjnie termin na podjęcie pracy; *art. 6 u.p.p.*) i o wpisie do wykazu osób uporczywie uchylających się od pracy (gdy nie wykonano decyzji wyznaczającej miejsce pracy; *art. 8 ust. 1 u.p.p.*), co z kolei otwierało możliwość egzekucyjnego przymuszenia do wykonywania pracy (*art. 13 ust. 1 u.p.p.* i *art. 12 ust. 1 u.s.r.*) i skazania karnego lub za wykroczenie.

Powojenne regulacje prawa administracyjenego chroniły nie tylko wartość, jaką jest nawiązanie zatrudnienia, a więc nie tylko interwencyjnie znosiły uchylanie się od pracy, ale utrudniały też wyzbycie się zatrudnienia, które administracja publiczna wymuszała relacjonowanymi już wcześniej decyzjami i wpisami do rejestrów publicznych. Również decyzja administracyjna była prawną formą działania organu (w sensie funkcjonalnym, kierownika zakładu pracy) w sprawie w przedmiocie przedłużenia okresu wypowiedzenia złożonego przez pracownika, aby maksymalnie wydłużyć okres jego pracy. Decyzja taka, odraczając termin skutku rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracownika do 6 miesięcy, miała też za zadanie wywołanie skutku „przywyknięcia" do pracy świadczonej wbrew własnej woli, a w konsekwencji motywowała do cofnięcia wypowiedzenia (*art. 2 ust. 1–3 u.s.r.*). W terminie na wniesienie odwołania pracownik miał prawo złożyć, w sposób wiążący zakład pracy, cofnięcie wypowiedzenia, co prowadziło do bezprzedmiotowości całego postępowania i zbędności decyzji. Czynność z zakresu prawa pracy (cofnięcie wypowiedzenia) stanowiła alternatywę dla odwołania od decyzji, które zresztą nie wstrzymywało wykonania decyzji; pracownik zamiast zwalczać decyzję zatrzymującą go w stosunku pracy, pozostawał w nim na czas wynikający z zawartej z udziałem organu administracji publicznej umowy (*art. 2 ust. 2 u.s.r.*). Przez pewien okres, nazwany kryzysem gospodarczo-ekonomicznym,

jakiekolwiek podejmowanie zatrudnienia było warunkowane uzyskaniem przez zakład pracy zezwolenia na przyjęcie pracownika (gdy pracownik wyrażał wolę zatrudnienia) lub też decyzji o skierowaniu pracownika do pracy (która to decyzja zastępowała zezwolenie wydawane zakładowi pracy, zaś dla pracownika stanowiła nakaz nawiązania stosunku pracy; *§ 4 ust. 4 r.s.o.*).

9. Pośrednictwo pracy jako podstawa wprowadzenia kompetencji do wydawania decyzji o skierowaniu do pracy i decyzji o zatwierdzeniu zatrudnienia osób

Okres przedwojenny aktywności administracji publicznej w sferze nawiązywania i wykonywania umów o pracę to okres, w którym formalnie aktywność państwa skoncentrowana była na pośrednictwie pracy, tzn. działaniach polegających na przyjmowaniu nieobligatoryjnych zgłoszeń zapotrzebowania na pracowników i wskazywaniu kandydatom do pracy wolnych miejsc pracy, o jakich aparat wiedział z racji wcześniejszych zgłoszeń pochodzących od pracodawców. Jak podkreślono, tylko formalnie ta aktywność administracji stanowiła epicentrum regulacji administracyjnoprawnej, bowiem jej właśnie poświęcono najwięcej miejsca i same przepisy o tej sferze organizacji stosunków pracy okazały się najbardziej rozbudowane. Podstawową regulacją był w tym zakresie *§ 1* i *2 r.p.u.*[22] Już jednak te dwa unormowania zawierały wyraźne sygnały o „dostosowaniu" sfery państwowego pośrednictwa pracy do wykonywania zadań władczych, a nawet wskazywały pewne kompetencje władcze pionu administracji publicznej właściwego w sprawach pracy. W *§ 1 zd. 2 r.p.u.* zawarto postanowienia o właściwości rzeczowej i administracyjnym toku instancji, wskazując, że państwowe urzędy pośrednictwa pracy są organami I instancji, zaś funkcję organu II instancji w sprawach indywidualnych pełni wobec nich właściwy miejscowo wojewoda. Wyposażono wreszcie państwowe urzędy pośrednictwa pracy w funkcję jurysdykcyjną polegającą na współdziałaniu (wydawaniu opinii) w sprawach indywidualnych w przedmiocie udzielenia zezwolenia

[22] *Rozporządzenie Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 14 października 1921 r. o państwowych urzędach pośrednictwa pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 93, poz. 687.*

na prowadzenie pozapaństwowego pośrednictwa pracy, co miało związek z *u.z.p.*[23] uchwaloną zaledwie tydzień po wydaniu *r.p.u.*

Decentralizacja zadania państwowego polegającego na pośrednictwie pracy, zwłaszcza przejmowanie danych dotyczących podaży i popytu na pracę, opierało się na konstrukcji decyzji administracyjnej o pozwoleniu na zarobkowe pośrednictwo pracy (na prowadzenie przedsiębiorstwa pośrednictwa pracy), jakiej wymagał *art. 2 zd. 1 u.z.p.* Właściwość do wydania pozwolenia przypisano wojewodzie. Szereg zaś zwrotów szacunkowych wkomponowanych w warunki udzielenia pozwolenia (dawanie gwarancji dochowania prawa i dobrych obyczajów, istnienie w danej miejscowości dostatecznej liczby pośredników pracy; *art. 4 u.z.p.*), rzeczywiście czyniły z zezwolenia decyzję o oportunistycznym podłożu. Co więcej, pozwolenie było decyzją z terminem rocznym, z możliwością ubiegania się o jego przedłużenie (odnowienie zezwolenia). Przedsiębiorca mógł wykonywać działalność tylko osobiście, zaś pragnąc posługiwać się własnymi pracownikami, winien uzyskać decyzję o zatwierdzeniu zatrudnienia tych osób wydaną przez powiatową władzę administracji ogólnej (*art. 7 zd. 2 u.z.p.*).

Sfera wiedzy o podaży i popycie na pracę od początku była zatem zastrzeżona dla aparatu państwa; stanowiła optymalne podłoże do zawiadywania sferą stosunków pracy, gdyby realia ustrojowe lub gospodarczo-ekonomiczne taką potrzebę wygenerowały. Wówczas z administracji świadczącej administracja pośrednictwa pracy mogła w łatwy sposób przetransformować się w administrację nakazową pracy. Stąd uchylenie monopolu państwa na prowadzenie pośrednictwa pracy odbywało się w reżimie ścisłej reglamentacji, a same decyzje udzielające zezwolenia na taką aktywność zawierały stosunkowo nieodległy termin końcowy obowiązywania zezwolenia i cały szereg warunków ograniczających swobodę w prowadzeniu takiej działalności. Nieco większym zaufaniem, gdy idzie o dzielenie się z podmiotami obrotu cywilnoprawnego wiedzą pozwalającą kontrolować podaż i popyt pracy, cieszyły się organizacje społeczne, które z mocy *art. 1* i *nn. u.s.p.*[24] mogły tworzyć społeczne biura pośrednictwa pracy po uzyskaniu decyzji o udzieleniu pozwolenia na taką aktywność.

[23] *Ustawa z dnia 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 88, poz. 647.*

[24] *Ustawa z dnia 10 czerwca 1924 r. o społecznym pośrednictwie pracy*, *Dz.U. z 1924 r., nr 58, poz. 585.*

Organem udzielającym pozwolenia był również wojewoda. To, jak się wydaje, ten akt normatywny zapoczątkował już, przerwaną przez okres II Wojny Światowej, tendencję do wykorzystywania przez państwo wiedzy faktycznej płynącej z pośrednictwa pracy (wiedzy o podaży i popycie na pracę) do wykonywania zadań władczych, tzn. dążących do przymusowego kreowania stosunków pracy.

Sygnałem takiej tendencji była sama konstrukcja skierowania do pracy osoby poszukującej pracy, która w pierwotnej postaci z *art. 5 pkt 3 u.s.p.* wymagała akceptacji warunków stosunku pracy (akceptacji przez poszukującego pracy zakładu pracy, stanowiska i wynagrodzenia), zaś sam tylko zakład pracy wiązała co do przyjęcia osoby skierowanej. Pierwotne skierowanie do pracy było zatem propozycją adresowaną do bezrobotnego oraz nakazem przyjęcia bezrobotnego, gdy z tego skierowania bezrobotny zechciał skorzystać. Zawierało więc tylko połowę składników typowych dla później wykreowanej decyzji o skierowaniu do pracy, gdzie związanie obejmowało wszystkie strony postępowania: kandydata na pracownika i zakład pracy. Swoistego zamknięcia furtki decentralizującej państwowe pośrednictwo pracy przez zniesienie zarobkowego i społecznego pośrednictwa pracy dokonano wspomnianym przepisem *art. 3 pkt 1 d.u.z.*, który przypisywał powojennym urzędom zatrudnienia wyłączną kompetencję do prowadzenia pośrednictwa zawierania umów o pracę, zachowując publicznoprawny obowiązek zakładu pracy do zgłaszania wolnego miejsca pracy organowi zatrudnienia.

Wiedza urzędowa w zakresie podaży pracy i popytu na pracę gromadzona fakultatywnie, tzn. na postawie dobrowolnych zgłoszeń usprawniających nabór na pracowników, w toku postępu regulacji z zakresu zatrudnienia zaczęła organom administracji publicznej służyć do kreowania obligatoryjnej rejestracji wolnych miejsc pracy i tworzenia obowiązkowego pośrednictwa pracy; naturalnie z zastrzeżeniem, że tylko władza publiczna ma tytuł do gromadzenia takich danych wskutek notyfikacji. Pozostawanie bez nawiązanego stosunku pracy stało się deliktem administracyjnym skutkującym wszczęciem postępowania prowadzącego do wyznaczenia terminu zawarcia umowy o pracę (*art. 3 ust. 2 u.p.p.*), a po naruszeniu tak nałożonego obowiązku – decyzją o wskazaniu miejsca pracy (*art. 6 u.p.p.*). Gdy i taki akt nie zostawał wykonany, zainteresowany był uznawany kolejną decyzją za osobę uporczywie uchylającą się od

pracy, co – niezależnie od sankcji o podłożu karnym i wykroczeniowym – otwierało drogę do wydania nakazu pracy. Decyzja zobowiązująca do pracy pierwotnie stanowiła element nadzwyczajny, a przesłanki jej wydania wymagały wykazania nadzwyczajnej sytuacji państwa, uzasadnionej siłą wyższą lub klęską stanowiącą zagrożenie dla normalnych warunków egzystencji ludności (*art. 13 ust. 1 u.p.p.*). Tak ujęta podstawa z czasem ulegała spowszechnieniu, a wykaz podstaw administracyjnego nałożenia obowiązku pracy rozciągnięto na kryterium podmiotowe, które powinno było obejmować status zakładu pracy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej lub przemysłu obronności państwa, względnie sfery użyteczności publicznej lub zaspokajania potrzeb ludności (zaopatrzenia ludności; *art. 1* i *art. 6 ust. 1 u.s.r.*). Upoważnienie do wprowadzenia stanu, w którym obowiązek pracy może być nakładany na osoby niepodejmujące pracy, wymagał aktu normatywnego wydawanego przez wojewódzką radę narodową (*art. 12 ust. 1 u.s.r.*).

Kolejnym stadium pokonywanej przez ustawodawcę drogi legislacyjnej od pośrednictwa pracy do instrumentów nakazowych pracy była zamiana konstrukcji obowiązku wykonywania pracy (roboty na cele publiczne, obowiązek wykonywania pracy) w akt skierowania osoby niepozostającej w stosunku pracy do pracy. Sama formuła językowa skierowania funkcjonowała wprawdzie przed II Wojną Światową, chociażby w *art. 5 pkt 3 u.s.p.*, ale w wydaniu powojennym przestała być nakazem przyjęcia osoby skierowanej przez zakład pracy, a stała się decyzją nakładającą na obie strony przyszłego stosunku pracy obowiązek umówienia się na pracę. Takie skierowanie do pracy nakładało na osobę unikającą pracy obowiązek wyrażenia woli zawarcia umowy o pracę, zaś na zakład pracy – obowiązek zatrudnienia zgłaszającego się do pracy skierowanego. Formuła materialnoprawna decyzji administracyjnej o skierowaniu do pracy znalazła się w *§ 3 pkt 2 w zw. z § 4 ust. 4 i § 5 ust. 1 r.s.o.*? Żaden wprawdzie przepis nie stanowił wprost, że wydanie osobie obowiązanej do podjęcia pracy skierowania do pracy wymaga podjęcia tego zatrudnienia, ale przepisy o skutkach wywoływanych przez skierowanie do pracy taką konkluzję z całą pewnością uprawniały. Wydanie decyzji o skierowaniu do pracy implikowało dla zakładu pracy obowiązek nawiązania ze skierowanym stosunku pracy (*§ 5 ust. 2 r.s.o.*), obowiązek zawiadomienia organu administracji o zawarciu umowy o pracę

w terminie 7-dniowym od tej czynności prawnej (*§ 4 ust. 5 r.s.o.*). Tworzyło też zakaz nawiązywania stosunków pracy bez decyzji o skierowaniu (*§ 4 ust. 4 r.s.o.*).

Dla samego skierowanego akt skierowania stanowił nakaz stawienia się tam, gdzie go władczo skierowano, zapewniając obowiązkowe przyjęcie go do pracy po wykonaniu skierowania, które oznaczało nic innego jak obowiązek stawienia się w zakładzie pracy i podjęcia pracy na przygotowanym już dlań stanowisku. Co istotne, samo formalne zawarcie umowy o pracę, po wydaniu decyzji o skierowaniu do pracy, zostało zmarginalizowane, sprowadzone do przystąpienia do wykonania pierwszej czynności pracowniczej, tzn. stawienia się w zakładzie pracy w celu wyrażenia gotowości do podjęcia pracy. Decyzja o skierowaniu do pracy wraz z obowiązkiem zatrudnienia pracownika *ex lege* przez zakład pracy objęty skierowaniem nie wymagała od adresata skierowania niczego innego, jak stawienia się w zakładzie pracy, co *de iure* stanowiło objaw nawiązania stosunku pracy. Jeżeli tak rozumiany proces zastępowania woli zawarcia umowy o pracę umawiających się stron miałby postępować dalej, to musiałby oznaczać zupełne zniesienie oświadczenia woli i zastąpienie go publicznoprawnym oświadczeniem organu administracji publicznej (organu pośrednictwa pracy), tzn. aktem w postaci decyzji o skierowaniu do pracy.

Choć początkowo pośrednictwo pracy stanowiło odmianę usługi publicznoprawnej ukierunkowanej na ułatwienie w nawiązywaniu umów o pracę, to jednak już w pierwotnych unormowaniach przedwojennych oraz tuż po wyzwoleniu widoczne wyraźnie było, iż nie tylko o sferę organizatorską chodzi w regulacjach o pośrednictwie pracy. Pośrednictwo pracy, którego efektem zewnętrznym było skojarzenie zainteresowanego kandydata na pracownika i pracodawcy, stanowiło instrument panowania nad zjawiskami popytu i podaży pracy, początkowo, w ograniczonym zakresie, jako pośrednictwo nieobowiązkowe, następnie jako instrument miarodajny w skali całego państwa, w związku z wprowadzeniem zakazu zawierania umowy o pracę z pominięciem publicznego pośrednictwa pracy. To zaś wykreowało instrument wyjściowy do wprowadzenia reglamentacji nawiązywania umów o pracę i publicznoprawnego sterowania zjawiskami pracy podporządkowanej, ewentualnego bezrobocia i ściągalności danin podatkowych oraz ubezpieczeniowych z tytułu

nawiązywanych z udziałem administracji publicznej stosunków pracy. To z tych względów wiedza o pozostawaniu bez pracy (tzn. wiedza o potencjalnym zarobkowaniu nieformalnym lub oszukańczym lub nawet o przestępczym trybie życia) i wiedza o nawiązaniu umowy o pracę (wiedza o podstawach do odprowadzenia podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne) stanowiła domenę państwa. Jeżeli państwo decydowało się na uwolnienie części aktywności pośrednictwa pracy, to zawsze charakter tej działalności był niezwykle mocno ograniczany jakościowo i ilościowo, a sam tryb korzystania z domeny państwowej przypominał koncesjonowanie. Wymagano bezwzględnego dzielenia się z państwem, w drodze warunku zezwolenia, jakim był obowiązek sprawozdawczy, wiedzą o zjawiskach nawiązywania umów o pracę oraz poszukiwania pracy.

Sama wiedza o grupie osób niezatrudnionych na podstawie umowy o pracę, tzn. niepodejmujących pracy, pomimo kierowania ich do pracodawców mechanizmami pośrednictwa pracy, zwłaszcza skierowania do pracy, z czasem przestała być przez państwo postrzegana jako skuteczna. Skierowania niewiążące dla bezrobotnego były iluzoryczną, quasi-władczą aktywnością władzy publicznej. Wygenerowano zatem ideę o podłożu konstytucyjnym wymagającą podejmowania pracy dla dobra ogółu obywateli, dla dobra kraju. A to dopięło niejako bazę instrumentów jurydycznych osadzonych w regulacjach o pośrednictwie pracy i wyposażyło organy administracji publicznej w tytuł do wydawania nakazów pracy – decyzji kierujących do pracy w sposób wiążący dla osoby bez nawiązanego dotychczas stosunku pracy. Sam proces upowszechnienia nakazywania podejmowania pracy był również stopniowalny, przebiegał fazami, w których ustawodawca niejako testował głębokość ingerencji w prawo do pracy, w tej jego warstwie, w jakiej można było z tego prawa nie czynić użytku. Najpierw obowiązek wykonywania pracy uczyniono środkiem interwencji w stanach zupełnie wyjątkowych, wykorzystując status administracyjnoprawny osoby uchylającej się od pracy, jako uprawniający do włożenia na nią przymusowo pracy w okresach klęsk żywiołowych i wystąpienia siły wyższej. Następnie te społecznie usprawiedliwione racje poszerzano o inne warianty dbania za pomocą pracy o byt ogółu, tzn. wprowadzono – już bez wskazania na źródło niebezpieczeństwa – zagrożenie dla funkcjonowania gospodarki komunalnej i zaspokajania potrzeb bytowych ludności.

Nie pominięto też zakresu działania zakładów pracy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i przemysłu (obronność, użyteczność publiczna, zaspokajanie potrzeb ludności), jako kryterium mogącego mieć wpływ na nakazanie pracy. Wreszcie prawodawca przeszedł na kryterium najmniej namacalne, tzn. konieczność poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, co zmotywowało go do definitywnego utrwalenia instytucji skierowania do pracy wiążącej obie strony przyszłego stosunku pracy, a więc na dobrą sprawę do zastępowania woli nawiązania stosunku pracy przez pracownika decyzją administracyjną. Zakład pracy miał tytuł, aby stawiennictwo osoby uczynionej adresatem takiego skierowania poczytywać jako stawienie się w celu podjęcia pracy i tę postać zgłoszenia gotowości do podjęcia pracy prawo pracy już traktowało jako nawiązanie umowy o pracę, nawet gdyby umowa nie przyjęła końcowo formy pisemnej.

10. Wygaszenie *ex lege* decyzji nakazujących nawiązanie stosunku pracy i uznających za uchylających się od pracy. Odpadnięcie stosunku prawa administracyjnego wzmacniającego stabilność umowy o pracę

Choć celem kolejnej regulacji z zakresu przekształcania statusu osoby niepracującej w status pracownika było przede wszystkim łagodzenie skutków zjawiska bezrobocia, które stanowiło wynik przemian ustrojowych 1989 r., to prawdopodobnie nie dość dużo uwagi poświęca się regulacjom intertemporalnym i przejściowym zawartym *w u.z.*[25] Stosownie do *art. 45 ust. 2 u.z.* niezakończone postępowania administracyjne w sprawach, o których mowa w ustawie wymienionej w *art. 45 ust. 1 pkt 2 u.z.* (tzn. w sprawach objętych dotychczas regulacją *u.p.p.*), umarza się, a ostateczne decyzje wydane w tych sprawach wygasają z dniem wejścia w życie *u.z.*, tj. z dniem 31 grudnia 1989 r. Nie może dziwić naturalnie wprowadzenie rozwiązania z zakresu postępowania administracyjnego i zobowiązanie właściwych organów do umorzenia na podstawie art. 105 k.p.a.[26] w zw. *z art. 45 ust. 2 u.z.* wszystkich postępowań administracyjnych

[25] *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu*, *t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457*; pierwotna wersja ustawy była opublikowana w *Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446*.

[26] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

ukierunkowanych na nakazanie nawiązania umowy o pracę i ścigania administracyjnego w związku z ignorowaniem decyzji wymagających wykonania przez nawiązanie stosunku pracy. Z wejściem w życie *u.z.* państwo stwierdziło, że to już nie idea ludu pracującego miast i wsi będzie stanowiła źródło administracyjnego obowiązku pracy, ale zjawisko bezrobocia, tzn. ryzyko z zakresu zabezpieczenia społecznego, wymagające od organów administracji publicznej załatwiania podań o ułatwienie przezwyciężenia skutków bezrobocia. Organy administracji publicznej utraciły kompetencje do działania z urzędu w sprawie nawiązania stosunku pracy, zaś centralną instytucją prawa administracyjnego zmierzającą do nawiązania stosunku pracy stał się prawny status bezrobotnego w rozumieniu *art. 2 ust. 1 pkt 8 u.z.*

W interesujący sposób jednak rozprawiono się ze wszystkimi globalnie potraktowanymi decyzjami administracyjnymi ostatecznymi, które kształtowały obrót prawny w sferze nawiązywania i realizacji stosunku pracy pod rządami *u.p.p.* Postanowiono, że takie ostateczne decyzje administracyjne wygasają z dniem wejścia w życie *u.z.* Skutek wygaśnięcia odnosił się zatem do decyzji orzekających o wyznaczeniu terminu podjęcia pracy, o wskazaniu miejsca pracy, a także o uznaniu za osobę uporczywie uchylającą się od pracy. W tych zatem sprawach, w których nawiązano stosunek pracy, wykonując ostateczną decyzję, sama podstawa publicznoprawna nawiązanego stosunku uległa wyeliminowaniu, zaś pozostał w obrocie sam stosunek pracy. Zatem o umowie o pracę nie można było w sensie jurydycznym powiedzieć, że jest umową wykonywaną w związku z przymusową działalnością administracji publicznej. Czy zmieniało to status umowy o pracę? Raczej nie. Ale z punktu widzenia zarzucalności zaprzestania wykonywania pracy i rozwiązania takiej umowy pracownikowi nie można było zarzucić naruszenia prawa administracyjnego. Administracja publiczna z chwilą uniwersalnego wygaszenia wszystkich decyzji ostatecznych wydanych w reżimie *u.p.p.* przestała być strażnikiem modelu obywatela, opartego na zasadzie ludu pracującego. Administracja publiczna ścigająca dotychczas osoby niepracujące stała się administracją świadczącą.

Rozwiązanie to ocenić dziś należy jako pochopne i nie dość wystarczająco przemyślane. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej, o jakiej mowa w art. 16 § 1 k.p.a., nie wynika, aby państwo mogło

w skali masowej wycofywać się z raz ukształtowanej pewności obrotu prawnego w relacjach obywatela z władzą publiczną. Z waloru tego przecież korzystały wszystkie decyzje wydane na podstawie *art. 3–8 u.p.p.* w zw. z *art. 45 ust. 2 u.z.* Czy mogło się okazać, że część obywateli pragnęła, tak jak zakładał porządek prawny w dacie ostatecznego orzekania (stabilnym aż do 31 grudnia 1989 r.), czerpać uprawnienia płynące ze stosunku prawa materialnego nawiązanego z mocy takiej decyzji? Oczywiście, że tak. Przecież władczy nakaz administracji publicznej obligujący osobę bez nawiązanej umowy o pracę do jej podjęcia we wskazanym w decyzji zakładzie pracy wiązał nie tylko co do zawarcia umowy, ale i utrzymywania jej trwałości. Trwałość decyzji obligującej do zawarcia umowy o pracę przekładała się na trwałość stosunku pracy. Przecież władzy publicznej nie zależało na rytualnym nawiązaniu stosunku pracy i nietroszczeniu się o jego los. Przeciwnie, funkcją *u.p.p.*, ale i *u.s.r.* było przecież wykreowanie stanu zatrudnienia obywateli, jakkolwiek, chronologicznie, w imię różnych, dość dynamicznie zmieniających się wartości. Obywatel w dacie zmiany zamysłu na politykę wpływu administracji publicznej na sferę stosunku pracy, tzn. w dniu 31 grudnia 1989 r., miał tytuł, aby zabiegać w nowych realiach gospodarczych i prywatyzacji rynku zakładów pracy o zachowanie stabilności zatrudnienia płynącej z decyzji kierującej go do pracy pod rygorem egzekucji administracyjnej. Zakład pracy, względnie jego następca prawny, miał podobny obowiązek zapewniania skierowanemu pracownikowi miejsca pracy i warunków pracy. Czy stabilność umowy o pracę poprzedzonej i niepoprzedzonej decyzją o wyznaczeniu terminu podjęcia pracy, decyzją o wskazaniu miejsca pracy lub decyzją o uznaniu za uchylającego się od pracy (z rygorem zmuszającym do pracy, pod groźbą sankcji karnych) była taka sama, a więc tylko poddana mechanizmom stabilizacji stosunku pracy określonym w k.p.? Oczywiście, że nie.

Decyzja administracyjna poprzedzająca nawiązanie stosunku pracy nie stanowiła tylko prejudykatu administracyjnego przed złożeniem zgodnych oświadczeń woli ze strony umawiających się pracownika i pracodawcy. Decyzja taka (skierowanie do pracy, zobowiązanie do zawarcia umowy o pracę) należała do decyzji, których natura nie generuje bezprzedmiotowości już z chwilą wejścia adresatów w stosunek pracy. Wykonywanie takiej decyzji obejmowało,

poza stawieniem się w miejscu pracy w zakładzie pracy i zawarciem umowy o pracę, również utrzymywanie treści stosunku pracy w czasie. Funkcja materialnych przepisów prawa administracyjnego stanowiących podstawę takiej decyzji była wyraźna; z osoby niezarobkującej należało uczynić pracownika, a można to osiągnąć, tylko zapobiegając powrotowi do statusu bezrobotnego, względnie uchylającego się od pracy. Naturalnie stosunek pracy o podłożu administracyjnoprawnym również podlegał reżimowi prawa pracy, nie wyłączając regulacji o jego wypowiadaniu lub rozwiązywaniu. Ale w odróżnieniu od stosunków pracy zawieranych bez władczej interwencji organu administracji publicznej, motywy oświadczeń woli stron stosunku pracy nie mogły abstrahować od funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji nakazującej pozostawanie w stosunku pracy oraz od sfery woluntarnej, w tym na praktykę obchodzenia skutków przypisanych przez ustawodawcę do takiej decyzji. Decyzje takie miały wykreować pewien stan zatrudnienia, na jakim zależało państwu.

Również w dniu wejścia w życie *art. 45 ust. 1 pkt 2 u.z.* obowiązywał art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. w zachowanej do współczesności postaci. Stanowił, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Nadto, z mocy art. 110 k.p.a., decyzje wiążą organ od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej. Stan wykreowany przez *art. 45 ust. 1 pkt 2 u.z.* był niczym innym jak zmianą stanu prawnego zamkniętej już sprawy administracyjnej, którą ustawodawca uznał za dostateczną, aby wycofać się ze skutków wygenerowanych przez ostateczną decyzję administracyjną. Również współcześnie można dostrzec dowody normatywne w sferze prawa zabezpieczenia społecznego, gdzie podobna idea przyświeca ustawodawcy. W szczególności wskazać można wątpliwy konstytucyjnie art. 106 ust. 5 u.p.s.[27], który stanowi, że decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa. W takich jednak rozwiązaniach chodzi o decyzje zawierające rozstrzygnięcia, których natura wymaga niejako odnawiania każdego dnia podstawy normatywnej do ich wykonywania, bowiem są uwikłane w warunki i terminy narzucane przez zdarzenia inkorporowane

[27] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1214.

w przepisach obowiązujących w dacie wykonywania decyzji. Decyzje zobowiązujące do nawiązania stosunku pracy wydawane w stanie prawnym poprzedzającym *u.z.* nie należały do takich decyzji. Realia ich wykonywania odsyłały nie do przepisów prawa pracy obowiązujących w trakcie trwania stosunku pracy, ale do realiów samej umowy o pracę. Wymagały zawarcia umowy o pracę i w zasadzie tworzyły zakaz jego rozwiązywania, chyba że zbiegły się okoliczności uzasadniające jej rozwiązanie z powodów kodeksowych i przyczyny dezaktualizujące funkcję upracowniczającą decyzji. Dynamika interesów w toku nie była ulokowana w tych sprawach administracyjnych w postaci warunków i terminów kreowanych przez bieżący stan prawny po dniu wydania decyzji, ale przez realia wykonywania stosunku umownego. Sąd pracy, oceniając dopuszczalność rozwiązania takiego stosunku pracy, dokonywał na podstawie art. 45 § 1 k.p. kontroli uzasadnienia wypowiedzenia, niezależnie od realiów stosunku pracy, również z punktu widzenia roli ostatecznej decyzji administracyjnej poprzedzającej zawarcie rozwiązywanej umowy o pracę. Nie wypaczał przy tym roli sądu administracyjnego, bowiem jego funkcją nie była ocena legalności decyzji, ale ocena skutków, jakie wywołała, kreując stosunek pracy. Musiał więc wypowiedzieć się, czy oświadczenie woli zmierzające do rozwiązania umowy o pracę było na tyle mocno wyposażone w argumenty, że obalało potrzebę utrzymywania materialnego stosunku administracyjnoprawnego, tzn. stosunku nawiązanego między państwem a stronami stosunku pracy polegającego na realizacji wartości publicznoprawnej, jaką była praca dla wspólnego dobra, tamowanie skazań karnych wynikających z przestępczego trybu życia, zapobieganie zarobkowaniu niegodziwemu, zapobieganie złej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju i wspomaganie gospodarki państwowej w obszarach kluczowych dla bytu państwa, w tym w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Obok instrumentów prawa pracy chroniących trwałość stosunku pracy trwałość ta była chroniona przez zakaz odwołalności decyzji ostatecznej poza wyjątkami przewidzianymi ustawą prawa administracyjnego.

Przepis *art. 45 ust. 1 pkt 2 u.z.* przekreślił tę ideę; sprawił, że państwo wycofało się nie tylko z wartości jurydycznych leżących u podstaw kreowania stosunków pracy metodą władczą, co uwolniło *pro futuro* osoby niepracujące od widma decyzji zobowiązujących do

podjęcia pracy, ale i wycofało się z utrwalonych relacji publicznoprawnych, które wzmacniały stabilność zatrudnienia tam, gdzie pracownik rzeczywiście zmienił swoje wartościowanie, asymilował aksjologię leżącą u podstaw działania administracji zatrudnienia, porzucił naganne nawyki czerpania środków utrzymania, zaczął widzieć siebie jako pracownika o utrwalonej funkcji w państwie i w zakładzie pracy, widział się jako członka społeczeństwa, wartościowego obywatela, a nagle pozbawiono go ochronnego czynnika, jakim była ostateczna decyzja cementująca stosunek pracy. Działanie takie można byłoby usprawiedliwić po stronie państwa, ale tylko jednoznaczną wypowiedzią normatywną oddzielającą obydwa ustroje państwowe delimitowane rokiem 1989. Skoro jednak takiej wypowiedzi normatywnej nie było w porządku konstytucyjnym i ustawowym, mamy do czynienia z bezwzględnym następstwem prawnym, czy też ciągłością ustrojową państwa. A w takich realiach obywatel miał tytuł czuć się po prostu oszukany. Państwo przekreśliło nie tylko wykreowane przez siebie wartości, ale w stosunku do tych, do których te wartości przemówiły, kształtując ich interesy życiowe, państwo te interesy zignorowało, pozostawiając na pastwę uwolnionych mechanizmów popytu i podaży na rynku pracy, sam zaś stosunek pracy, redukując do rachitycznej umowy, której los już władzy publicznej nie interesował, wbrew wcześniej nawiązanej relacji prawa administracyjnego materialnego, inkorporowanej w ostatecznej decyzji administracyjnej.

11. Status bezrobotnego – administracyjnoprawna odmiana pracowniczego stanu poszukiwania pracy przez zwalnianego pracownika

Regulacje *u.z.*, jakkolwiek poprzedzając jeszcze porządek wprowadzony przez Konstytucję RP, w zupełnie odmienny sposób podchodziły do sfery pozostawania bez pracy oraz oddziaływania administracji publicznej na nawiązanie stosunku pracy. Status osoby uchylającej się od pracy został zastąpiony statusem bezrobotnego w rozumieniu *art. 2 ust. 1 pkt 8 u.z.*, stosownie do którego bezrobotnym była osoba zdolna do pracy i gotowa do jej podjęcia w ramach stosunku pracy, pozostająca bez pracy i zarejestrowana we właściwym dla miejsca zamieszkania organie zatrudnienia stopnia podstawowego. Osoba niepracująca przestała być obiektem ścigania

administracyjnego; stała się uprawniona do korzystania z pomocy publicznej w postaci świadczeń dla bezrobotnych, zwłaszcza zaś zasiłku dla bezrobotnych (*art. 15 u.z.*) jako świadczenia mającego łagodzić skutki utraty zatrudnienia i dawać podstawy egzystencji do czasu znalezienia nowej pracy, a także – wątpliwej skuteczności – świadczeń usługowych (pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego). Pozostawanie bez pracy przestało być deliktem administracyjnym, stało się stanem irrelewantnym dla władzy publicznej. Jeżeli jednak pojawiła się po stronie osoby niezatrudnionej wola uzyskania, niezależnie od własnej zaradności życiowej i mechanizmów k.p., nowego zatrudnienia z pomocą administracji publicznej, warunkiem korzystania z tej pomocy było posiadanie statusu osoby bezrobotnej, potwierdzonego wpisem do rejestru bezrobotnych.

Wsparcie osoby poszukującej pracy za pomocą publicznoprawnego statusu bezrobotnego stanowiło nic innego, jak rozbudowę mechanizmów ochrony prawnej służącej zachowaniu ciągłości zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a w wypadku gdy ciągłość ta uległa przerwaniu – minimalizowanie rozmiarów przerwy w zatrudnieniu. W dacie wprowadzenia do systemu prawnego *u.z.* przepis art. 37 § 1 k.p. przewidywał pracownicze uprawnienie do skorzystania ze zwolnienia od pracy na poszukiwanie pracy i zwolnienie to przysługiwało, odmiennie aniżeli ma to miejsce w obecnym stanie prawnym, bez względu na to, która ze stron stosunku pracy złożyła wypowiedzenie. Aktualnie pracownicza ochrona ciągłości stażu pracy służy tylko, gdy to pracodawca dokonał wypowiedzenia stosunku pracy. Samo pracownicze prawo do zwolnienia oraz wymiar zwolnienia wskazywały, że mechanizmy prawa pracy, nawet w wypadku zdarzeń negatywnie wpływających na stabilność zatrudnienia, winny służyć eliminacji stanu, w którym pracownik pozostaje bez pracy w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. Optymalny z punktu widzenia wartości k.p. staż pracy to staż ciągły, nieprzerwany. Choć wymiar zwolnienia pracowniczego na poszukiwanie pracy (2 lub 3 dni) jest symboliczny, to jednak daje wystarczająco mocny sygnał co do wartości, jaką ustawodawca chciał chronić wprowadzając tę instytucję.

Oczywiste się stało w realiach rynku pracy po przełomie gospodarczym i politycznym 1989 r., że mechanizmy pracownicze ochrony stabilności zatrudnienia są niedostateczne, a wsparcie pracownika zwolnionego z pracy bez własnej woli będzie wymagało

interwencyjnych mechanizmów prawa administracyjnego, stosowanych przez kierowników rejonowych biur pracy (jako organów I instancji, stanowiących terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach zatrudnienia stopnia podstawowego; przepis *art. 64 ust. u.z.b.*[28] nazywał te organy kierownikami rejonowych biur pracy wchodzących w skład urzędów rejonowych) oraz dyrektorów wojewódzkich biur pracy (jako organów II instancji, organów zatrudnienia stopnia wojewódzkiego). Wykonywanie statusu bezrobotnego przyznanego decyzją właściwego kierownika rejonowego biura pracy stanowiło administracyjnoprawne wzmocnienie i wydłużenie, a przy okazji i sformalizowanie, zabiegów poszukiwania pracy, o jakich mowa w art. 37 k.p., gdy instytucja pracowniczego zwolnienia na poszukiwanie pracy oraz prywatne zasoby zapobiegliwości w sferze utrzymania się okazywały się niewystarczające.

Poszukiwanie pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy (z art. 37 § 1 k.p.) w celu zapobieżenia stanowi pozostania bez pracy stało się podstawową przesłanką przysługiwania statusu bezrobotnego w regulacjach prawa administracyjnego, tzn. w sensie pozostawania bez pracy wraz z wykazywaną gotowością do jej podjęcia. Zarówno kluczowy dla całej regulacji *u.z.* status bezrobotnego, jak i założenia ustawodawcze widoczne w *art. 1* i w *art. 2 ust. 1 pkt 8 u.z.* wskazywały, że instrumenty prawa administracyjnego zawarte w *u.z.* mają służyć przywróceniu zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Nie chodziło zatem w działalności administracji publicznej o jakiekolwiek zatrudnienie uzyskane za pomocą procedur tej administracji, ale o nawiązanie i utrzymanie umowy o pracę. Pod tym względem stosunek pracy, podobnie jak miało to miejsce pod rządzami *u.p.p.*, był podstawowym, premiowanym i preferowanym przez państwo źródłem utrzymania obywatela.

Prawny status bezrobotnego jest więc publiczną formułą zaczerpniętą z prawa pracy. Ma na celu zapewnienie pracownikowi zmierzającemu do rozwiązania stosunku pracy względnie szybkie wstąpienie w nowy stosunek pracy. Poszukiwanie pracy w sensie pracowniczym, od wejścia w życie regulacji *u.z.*, stało się poszukiwaniem zinstytucjonalizowanym, wyzutym z przezorności indywidualnej i opartym na przezorności państwowej, quasi-ubezpieczeniowej. Sama instytucja

[28] *Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457.*

poszukiwania pracy, odnosząc się do poszukiwania pracy w trakcie kończącego się stosunku pracy, ma na celu uchronienie pracownika od widma pozostania bez pracy, od pozostawania w okresie pomiędzy dwoma stosunkami pracy. Ma też na celu przywrócenie utraconego zatrudnienia, jeżeli w okresie wypowiedzenia nie udało się pracownikowi nawiązać nowej umowy o pracę. Genetyka zwolnienia na poszukiwanie pracy opiera się zatem na przywracaniu utraconego zatrudnienia. Również więc administracyjnoprawna formuła statusu bezrobotnego winna akcentować raczej przywracanie utraconego stosunku pracy aniżeli nawiązywanie go w związku z dowolną podstawą pozostawania bez pracy, w tym poszukiwania pracy po raz pierwszy po zakończeniu okresu realizacji obowiązku szkolnego (nauki). Często zapomina się, że pochodzenie poszukiwania pracy jako instytucji prawa pracy wymaga właśnie wykazania związku woli w nawiązaniu nowego stosunku pracy ze stosunkiem pracy, który dobiegł właśnie końca. Wydaje się, że wprowadzenie instrumentów prawa administracyjnego w postaci statusu bezrobotnego i związanych z nim uprawnień publicznoprawnych spełniło ten postulat, bowiem to przemiany ustrojowe i zmiany w strukturze własnościowej zakładów pracy sprawiły, że dotychczas realizowane stosunki pracy były finalizowane, zaś rolą organów zatrudnienia stało się łagodzenie skutków takiej utraty pracy przez ułatwienie odnalezienia jej na nowo. Współcześnie, zwłaszcza pod rządami art. 2 ust. 1 pkt 2, 5 i 21c u.p.z., doszło do zerwania z tą ideą, bowiem szereg instrumentów prawa administracyjnego ukierunkowanych jest na realizację statusu bezrobotnego, który ma nawiązać stosunek pracy, czy to po raz pierwszy, czy to po nawet tak długotrwałej dezaktywacji zawodowej, że w zasadzie uchodzi on w obrocie prawnym jako pracownik dotychczas niezatrudniony.

12. Decyzja organu zatrudnienia o uznaniu za bezrobotnego

W początkowym okresie obowiązywania *u.z.* status bezrobotnego był sytuacją administracyjnoprawną, w ramach której zainteresowany mógł korzystać z publicznych ułatwień w nawiązywaniu stosunku pracy. Kandydat na bezrobotnego podlegał zarejestrowaniu, zaś czynność ta, jako czynność materialno-techniczna, skutkowała figurowaniem w rejestrze publicznym. Niewątpliwie jednak z mocy tej

czynności osoba czerpała nabyte w drodze rejestracji uprawnienia. Równocześnie przesądzono, że nabycie statusu bezrobotnego obwarowane jest warunkiem wcześniejszego zarejestrowania się w organie zatrudnienia (*art. 2 ust. 1 pkt 8 u.z.*), co oznacza, że istniał jakiś akt kierownika rejonowego biura pracy, w drodze którego ten wypowiadał się, czy czynność rejestracji skutkuje uzyskaniem statusu bezrobotnego. Następstwa tego aktu regulował już *art. 9 u.z.*, stanowiąc, że uzyskanie statusu bezrobotnego polega na figurowaniu w prowadzonym przez organ rejestrze bezrobotnych, a więc osób skutecznie zarejestrowanych, dopuszczonych przez władzę do rejestru. Szybko orzecznictwo NSA dopowiedziało, że tym aktem jest wydawana przez kierownika rejonowego biura pracy decyzja administracyjna w sprawie przyznania statusu osoby bezrobotnej. Warto wskazać chociażby wyroki NSA z dnia 11 października 1991 r., II SA 768/91[29], i z dnia 22 października 1991 r., II SA 683/91[30], w których sąd ten stwierdził, że skoro przedmiotem postępowania jest prawo do zasiłku dla bezrobotnego utracone z tego powodu, że organ zarzucił ustanie statusu bezrobotnego, to odmowa uznania za bezrobotnego jest decyzją zaskarżalną do NSA i podlegającą kognicji tego sądu. Również w wyroku NSA z dnia 12 grudnia 1991 r., II SA 1079/91, stwierdzono, że orzeczenie o utracie zasiłku z powodu zniesienia przesłanek wymaganych dla bezrobotnego jest decyzją o pozbawieniu statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych[31]. Końcowo wyklarowano w orzecznictwie NSA pogląd o decyzyjnej formie władczej wypowiedzi co do statusu osoby bezrobotnej pod rządami *u.z.* w wyroku z dnia 30 czerwca 1992 r., II SA 789/92[32], gdzie wyrażono pogląd, iż prawna kwalifikacja niestawienia się z nieusprawiedliwionych przyczyn w organie zatrudnienia, prowadząca do utraty statusu bezrobotnego i łączącego się z nim zasiłku, nie może nastąpić czynnością faktyczną organu administracji państwowej, ani też nie następuje z mocy prawa. Konieczne tu jest wydanie decyzji administracyjnej.

Prawny status bezrobotnego stanowił płynące z decyzji administracyjnej właściwego organu zatrudnienia prawo do korzystania z publicznej pomocy w nawiązaniu stosunku pracy (głównie w drodze pośrednictwa pracy oraz poradnictwa zawodowego, tj.

[29] ONSA 1992, nr 1, poz. 1.
[30] ONSA 1992, nr 2, poz. 28.
[31] ONSA 1992, nr 3–4, poz. 74.
[32] CBOSA.

działań o charakterze niewładczym), pod warunkami zakotwiczonymi bezpośrednio w materialnym prawie administracyjnym, tj. warunkami trwałości stanu zdolności do podjęcia pracy, stanu gotowości do podjęcia pracy oraz wykazywania na wezwanie organu administracji obydwu tych cech, pod rygorem uchylenia statusu bezrobotnego decyzją o jego pozbawieniu. Osoba posiadająca status bezrobotnego, mocą własnej woli wyrażonej w akcie rejestracji, godziła się na upublicznienie własnych zabiegów o podjęcie pracy, a tym samym godziła się na rygor administracyjny, wynikający ze stosowania przez organ zatrudnienia środków dyscyplinujących adresata takiej decyzji, głównie przez osobiste stawiennictwo bezrobotnego w organie w celu przedstawienia mu oferty pracy pochodzącej od zakładu pracy oraz kontroli trwałości cech wymaganych od bezrobotnego.

13. Dyscyplina wykonywania decyzji o statusie bezrobotnego

Przepisy prawa administracyjnego w różny sposób podchodzą do przesłanek wydania decyzji administracyjnej. Niekiedy przesłanki te, odpowiadając faktom prawotwórczym, nie muszą funkcjonować w czasie w okresie kształtowania relacji prawnych za pomocą decyzji. Inne jednak, i te w sferze zabezpieczenia społecznego dominują, znajdują umocowanie w takich przepisach prawa materialnego administracyjnego, że okoliczności wykazane w dacie orzekania powinny trwać, być aktualne nie tylko w dniu wydawania decyzji, ale i w okresie korzystania z inkorporowanych w niej uprawnień. Opis faktów prawotwórczych staje się zatem warunkiem wykonywania prawa. Część z tych warunków ma po prostu postać formalną składnika decyzji, o jakim mowa w art. 162 § 1 pkt 2 i art. 107 § 2 k.p.a. Część jednak, jak ma to miejsce w wypadku decyzji o uznaniu za bezrobotnego, ma walor niezależny od rozstrzygnięcia. Natura prawa lub obowiązku nabytego bądź stwierdzonego decyzją jest taka, że wymaga aktualizowania faktu prawotwórczego niejako każdego dnia w okresie wykonywania decyzji, pod rygorem cofnięcia uprawnienia (wydania decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego).

Na tej ostatniej formule zbudowano prawną konstrukcję bezrobotnego. Faktami prawotwórczymi przesądzającymi o przyznaniu statusu bezrobotnego uczyniono cechy osoby rzeczywiście

zainteresowanej podjęciem pracy, tzn. zdolność do pracy oraz gotowość do podjęcia pracy. Stosownie do *art. 2 ust. 1 pkt 8 u.z.*, następnie *art. 2 ust. 1 pkt 9 u.z.b.* i przepisów kolejnych historycznych regulacji definiujących bezrobotnego, warunkami uznania za bezrobotnego uczyniono wykazanie zdolności do pracy (tzn. stanu zdrowia psycho-fizycznego wymaganego od pracownika) oraz pozostawanie w gotowości do stawiennictwa w zakładzie pracy (tzn. stan braku przeszkód natury prawnej i faktycznej, które uniemożliwiałyby wywiązywanie się z podstawowego obowiązku pracownika, stawiennictwa w miejscu świadczenia pracy, wskazanym przez pracodawcę). Cechy te, umocowane niejako w decyzji uznającej za bezrobotnego, winny mieć walor trwały, pod rygorem utraty mocy obowiązującej w czasie przez decyzję generującą status bezrobotnego. Łatwo dostrzec, że decyzja o uznaniu za bezrobotnego wymusiła wykreowanie przez organy administracji publicznej całego systemu kontroli w celu ustalenia, czy podczas wielomiesięcznych lub nawet wieloletnich prób nawiązania stosunku pracy przy pomocy władzy publicznej nie doszło do dezaktualizacji konstrukcyjnych cech bezrobotnego, a więc czy władza wciąż ma takiemu interesantowi pomagać. Zdolność i gotowość do podjęcia pracy w ramach stosunku pracy była więc stale, okresowo lub *ad hoc* badana w ramach reżimu władczych narzędzi sprawdzających, czy z punktu widzenia administracji publicznej osoba stale legitymuje się cechami wymaganymi od pracownika. Gotowość do podjęcia zatrudnienia przyjęła postać obowiązku natury osobistej, polegającego na stawieniu się na pozaprocesowe wezwanie organu zatrudnienia w celu skonfrontowania przez organ, czy wyznaczenie w podobny sposób (choć pewnie w innym terminie i w innym miejscu) terminu stawiennictwa przez zakład pracy w celu podjęcia wykonywania umowy o pracę, spowodowałoby nawiązanie relacji pracowniczej. Rozwiązania takiego brakowało w unormowaniach *u.z.*, co czyniło status bezrobotnego statusem opartym w zasadzie na dowodzie z oświadczenia strony. Sam status bezrobotnego, jakkolwiek administracyjnoprawny, oparty był na prywatnych zapewnieniach, podobnych do tych, jakie kandydat do pracy składa potencjalnemu zakładowi pracy, deklarując, że w jego własnym przekonaniu jest w stanie podjąć pracę, bowiem sam nie widzi u siebie przeciwwskazań zdrowotnych ani też natury faktycznej, związanych z realiami dnia codziennego, w jakie się dotychczas wdał.

Administracyjno-pracowniczą konstrukcję statusu bezrobotnego przetransformowano, wprowadzając nowe zabezpieczenia mające służyć uprawnionemu korzystaniu ze statusu bezrobotnego w regulacjach *u.z.b.* W *art. 12 u.z.b.* wskazano, że bezrobotni (a więc osoby, co do których wydano ostateczną decyzję o uznaniu za bezrobotnego) mają obowiązek zgłaszania się do właściwego rejonowego urzędu pracy (następcy prawnego rejonowego biura pracy) w wyznaczonych terminach, co najmniej raz w miesiącu, oraz na każdorazowe wezwanie w celu potwierdzenia swej gotowości do pracy i uzyskania informacji o możliwościach zatrudnienia. Choć regulacje prawa materialnego administracyjnego, z chwilą derogacji *u.p.p.* przez *art. 45 ust. 1 pkt 2 u.z.*, wyłączyły możliwość dokonywania przez organy administracji publicznej oceny pozostawania bez pracy przez osobę (kandydata na bezrobotnego) z punktu widzenia „powodów pozostawania bez pracy" lub „zamiaru utrzymywania się ze źródeł sprzecznych z zasadami współżycia społecznego" albo też przyczyn „nieusprawiedliwionych społecznie", w rozumieniu *art. 5–7 u.p.p.*, to również w decyzjach w przedmiocie statusu bezrobotnego wydawanych po 1 stycznia 1990 r. dostrzegalne było sięganie przez organy zatrudnienia do sfery woluntarnej bezrobotnego. W nieuprawniony oczywiście sposób podejmowano próby sięgania do motywów rozwiązywania przez pracowników umów o pracę, a następnie – skoro inicjatywa w rozwiązaniu stosunku pracy pochodziła od bezrobotnego – dopatrywano się swego rodzaju fikcyjności woli skorzystania ze statusu bezrobotnego, aby to zatrudnienie odzyskać. Wolę bezrobotnego w postaci złożenia wypowiedzenia umowy o pracę traktowano jako deklarację zamiaru niepodejmowania pracy, a ta stała przecież w sprzeczności z woluntarnym, psychicznym zamiarem nawiązania i utrzymania stosunku pracy. Z tych też powodów, zasłaniając się wykrytym brakiem gotowości do podjęcia zatrudnienia, wydawano decyzje o odmowie uznania za osobę bezrobotną. Decyzje takie, jak wynika m.in. z wyroku NSA z dnia 16 stycznia 1991 r., II SA 901/90, były uchylane jako naruszające prawo w stopniu istotnym[33]. Mechanizmy korzystania ze statusu bezrobotnego stosowano więc formalnie pod rządami *u.z.* i *u.z.b.*, zaś funkcjonalnie status bezrobotnego zrównywano ze statusem osoby uchylającej się od pracy w rozumieniu nieobowiązującej już wówczas *u.p.p.*

[33] CBOSA.

Dyscyplinowanie bezrobotnego następowało, co istotne, w trybie pozaprocesowym. Podstawą wezwania nie był art. 50 § 1 k.p.a., ale samoistnie norma materialnego prawa administracyjnego o obowiązkach stawianych bezrobotnemu, zwłaszcza o wykazywaniu gotowości do podjęcia pracy. Do wezwania (wyznaczenia terminu osobistego stawiennictwa w organie) dochodziło już po wydaniu wykonalnej decyzji o przyznaniu statusu osoby bezrobotnej, bowiem to bezrobotny miał, podobnie zresztą jak strona zabiegająca o taki status, legitymować się stale wspomnianą gotowością. Reżim osobistego dyscyplinowania związany ze stawiennictwem przed organem, z częstotliwością w znacznej mierze pozostawioną samemu organowi, pod pewnym względem przypomina mechanizmy typowe dla realizacji niektórych obowiązków publicznoprawnych, takich jak obowiązek służby wojskowej (wymagający stawiennictwa poborowego w organie wojskowym) lub obowiązek nauki (wymagający stawiennictwa ucznia w zakładzie administracyjnym – placówce szkolnej). Prawodawca mógł nie dostrzec różnicy między stawiennictwem bezrobotnego a stawiennictwem żołnierza lub ucznia, gdyż przepis był zakorzeniony w randze prawnego nakazu stawiennictwa przed organem administracji publicznej. Przykładowo wskazane statusy żołnierza lub ucznia opierają się przecież na normie ustawowej nakładającej ciężar publiczny co do zasady. Stawiennictwo obywatela przed organem i rozliczanie się z własnej aktywności w celu potwierdzenia aktualności statusu prawnego (żołnierza, ucznia) to mechanizm wtórny względem wartości stojącej za obowiązkiem obrony państwa lub obowiązkiem nauki. Zrozumiała jest i przez to niekwestionowana, konstytucyjna, a nawet ustawowa aksjologia takiego dyscyplinowania obywatela. Gdzie jednak poszukiwać normy rangi ustawowej, nakazującej pracę, zabezpieczonej obowiązkami stawiennictwa na wezwania organu? Do dnia 1 stycznia 1990 r. taka podstawa była widoczna w prawie administracyjnym w *art. 1 u.p.p.* Po tej dacie już tylko ramy k.p. dawały podstawy, aby się jej dopatrywać. Od 1 grudnia 1991 r., kiedy to zaczęła obowiązywać *u.z.b.*, to wyłącznie przepisy prawa pracy mogły być postrzegane jako taka materialna podstawa. Źródła tego poszukiwać należało przede wszystkim w *preambule* do k.p. stanowiącej o podstawowym obowiązku pracy ciążącym na każdym obywatelu.

Administracyjnoprawny obowiązek bezrobotnego polegający na stawiennictwie przed organem administracji publicznej, choć umocowany w idei dyscyplinowania obywatela w sprawach ciężarów ustawowych o charakterze publicznoprawnym, stał się obowiązkiem: po pierwsze, nakładanym decyzją, nie zaś funkcjonującym z mocy przepisu działającego *erga omnes*, po drugie, nie miał zaczepienia w żadnym obowiązku publicznoprawnym, po trzecie, nie wynikał z norm prawa administracyjnego, ale z norm prawa pracy.

Podobne uwagi można sformułować na tle drugiego z podstawowych ciężarów osobistych nakładanych na bezrobotnego w drodze dyscyplinowania przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach zatrudnienia. Obowiązkiem tym było stawiennictwo na wezwanie organu w placówce służby zdrowia w celu poddania się badaniom, mającym potwierdzić cechę zdolności do podjęcia pracy. Rolą administracji publicznej było w tym przypadku ustalenie, czy po dniu wydania ostatecznej decyzji o przyznaniu statusu bezrobotnego nie ustała względem adresata decyzji przesłanka zdolności jego organizmu, tak w sensie zdrowia psychicznego, jak i somatycznego, do wykonywania pracy. Sam obowiązek nie został *expressis verbis* wyrażony w żadnym z przepisów *u.z.b.*, ale niewątpliwie istniał, jeżeli zważyć na jedną z podstaw wydania decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego, a więc decyzji wyzuwającej z publicznej pomocy w uzyskaniu pracy. Zgodnie *z art. 22 ust. 1 pkt 5 u.z.b.* osoba traciła z mocy decyzji status bezrobotnego, a więc ustawały względem niej dobrodziejstwa administracyjnoprawne płynące z decyzji o uznaniu za bezrobotnego, jeżeli odmówiła poddania się badaniom lekarskim mającym na celu ustalenie zdolności do pracy. Wnioskując ze środków na cele, organ administracji miał tytuł wzywać bezrobotnego do stawiennictwa przed wyznaczonym lekarzem (stanowiącym pozaprocesową odmianę biegłego) w celu zbadania i udokumentowania stanu jego zdrowia z punktu widzenia cechy zdolności do pracy. Norma adresowana do zakładów opieki zdrowotnej, jako obowiązanych do uwzględniania poleceń organów zatrudnienia orzekających w sprawach bezrobocia, wynikała z *art. 2 ust. 4 u.z.b.* Jak wynika z ukształtowanego pod rządami *u.z.* i *u.z.b.* orzecznictwa NSA, zdolność do pracy badana jest w stosunku do bezrobotnego przez organy administracji publicznej za pomocą dowodów z zaświadczeń lekarskich wydawanych na żądanie organu; kryteria tej oceny są

takie same jak w wypadku zdolności do pracy osoby pracującej. Jeżeli zatem badania lekarskie wskazują na krótkotrwałą niezdolność do pracy w ramach zwolnienia chorobowego, to taka okoliczność nie wyłącza statusu bezrobotnego. Pogląd taki zaprezentował NSA w wyroku z dnia 22 października 1991 r., II SA 683/91[34].

Łącząc środki dyscyplinujące osobę bezrobotną w postaci wezwań do stawiennictwa w organie zatrudnienia w celu potwierdzenia własną obecnością gotowości do podołania ewentualnej propozycji pracy oraz w postaci wezwań do poddania się badaniom medycznym w celu wykluczenia wątpliwości organu co do zdolności zdrowotnej bezrobotnego do podjęcia pracy – cała konstrukcja statusu bezrobotnego miała walor o wybitnie dominującej pozycji organu administracji w ramach materialnego stosunku prawnego, którego podstawę stanowiła decyzja o uznaniu za bezrobotnego. Stosunek ten niejako zaczął żyć własnym życiem z punktu widzenia funkcji, jaką pierwotnie, pod rządami *u.z.*, miał pełnić. Zamiast wspierać nie dość wystarczające środki zaradcze pracowników tracących zatrudnienie nie z własnej winy, atomizował podległość osobistą bezrobotnego względem organu. Górować w ramach tego stosunku prawa administracyjnego zaczęła pewna wyimaginowana idea, że oto niepostrzeżenie bezrobotny spotka się z ofertą pracy w ramach pośrednictwa, która nie przyniesie rezultatu z powodu braku w tym akurat dniu po stronie bezrobotnego waloru gotowościowego lub sprawnościowego. Administracyjnoprawny status bezrobotnego stał się czymś na kształt serii ćwiczeń, testów czy sprawdzianów na wypadek pojawienia się oferty pracy, którą miałby dysponować organ zatrudnienia. Iluzję administracyjnego dyscyplinowania w sferze poszukiwania pracy pogłębiała niekonsekwencja w mechanizmach ulokowanych w pośrednictwie pracy, które stanowiło przecież zaplecze dla wykreślania z rejestru bezrobotnych wskutek osiągnięcia celu, jakiemu miał służyć status bezrobotnego – odnalezienia pracy. Im stan bazy wolnych

[34] ONSA 1992, nr 2, poz. 28. W wyroku tym wykazano, że stan zdrowia bezrobotnego, który uzasadniałby korzystanie przez niego z zasiłku chorobowego, gdyby był pracownikiem, nie ma żadnego wpływu na kontynuację korzystania ze statusu bezrobotnego. Pogląd ten został rozbudowany i w wyroku NSA z dnia 10 października 1991 r., II SA 706/01, stwierdzono, że funkcję zasiłku chorobowego w przypadku osoby bezrobotnej chorej krótkotrwale pełni po prostu zasiłek dla bezrobotnych, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 86.

stanowisk pracy wynikających ze zgłoszeń pochodzących od pracodawców pełniejszy i okazalszy, tym aksjologia wspomnianego dyscyplinowania bezrobotnego lepsza. Tylko jak można wartościować tę bierną, urzędową stronę statusu bezrobotnego, skoro obowiązek pracodawcy do zawiadomienia organów administracji publicznej o wolnym miejscu pracy zdatnym do obsadzenia ścieżką pośrednictwa pracy, nie był zabezpieczony żadną sankcją. Przepis *art. 8 ust. 2 pkt 1 u.z.*, a następnie *art. 11 ust. 2 pkt 4 u.z.b.*, w ogóle nie przewidywał obligatoryjnego zgłoszenia wolnego miejsca pracy do organu zatrudnienia, stanowiąc, że ujawnieniu bezrobotnemu podlega każde wolne miejsce pracy zgłoszone do organu. Ale decyzję o zgłoszeniu podejmuje sam pracodawca; władza publiczna na akt woli pracodawcy w zakresie zgłoszenia go organowi nie miała żadnego wpływu. A przecież mechanizm obowiązku zgłoszenia organowi administracji wolnego miejsca pracy tuż przed zatrudnieniem pracownika był znany już z *art. 4 pkt 1 d.u.z.*, który stanowił, że kierownicy zakładów pracy zobowiązani byli zgłaszać do urzędu zatrudnienia każde wolne miejsce pracy, a nawet każdego przyjętego na wolne miejsce pracownika, co stanowiło mechanizm kontroli państwowej co do wykonania obowiązku zawiadomienia o wolnym stanowisku. Skoro został zgłoszony pracownik z nawiązanym stosunkiem pracy, względnie gdy wykryto jego zatrudnienie bez zgłoszenia, stanowiło to dowód uchybienia obowiązkowi zasilenia publicznej bazy wolnych miejsc pracy. Działanie pracodawcy wycelowane w bezskuteczność mechanizmów dyscyplinowania bezrobotnego przez osłabianie publicznej podaży pracy w ramach pośrednictwa pracy, stanowiło delikt, bowiem z mocy *art. 9 pkt 1 d.u.z.* kierownik zakładu pracy naruszający obowiązek zawiadamiania urzędu zatrudnienia o wolnym miejscu pracy podlegał karze aresztu do 3 miesięcy lub karze grzywny do 30 000 zł; orzecznictwo w tych sprawach należało do powiatowych władz administracji ogólnej, zatem dopełniało spójny system stanowiący zaplecze dla skuteczności publicznego wsparcia bezrobotnego w nawiązywaniu umowy o pracę. Obowiązkowe pośrednictwo pracy wymagające od zakładu pracy zgłoszenia wolnego stanowiska pracy funkcjonowało również pod rządami *art. 6 ust. 2 u.s.r.* w zw. z *§ 4 ust. 1 r.s.o*. Niestety, ze szkodą dla samej istoty statusu bezrobotnego, który miał korzystać przede wszystkim z pośrednictwa pracy prowadzonego przez rejonowe biuro pracy (następnie rejonowy urząd pracy i powiatowy urząd pracy), przepis *§ 15 ust. 5 rozporządzenia*

Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu[35] nakładał na zakład pracy wyłącznie obowiązek aktualizacji dokonanego zgłoszenia wolnego stanowiska pracy, o ile zgłoszenie takie zostało dopełnione. Samego obowiązku zawiadomienia rejonowego biura pracy lub rejonowego urzędu pracy już ani przepisy o pośrednictwie pracy objęte *art. 8 u.z.*, *art. 31 u.z.b.*, ani też wspomnianego *rozporządzenia* nie wprowadziły.

Pod rządami *u.z.*, a następnie *u.z.b.*, zarzucono zupełnie ten podstawowy mechanizm, czyniąc ze statusu bezrobotnego status w istocie uzależniony pod względem jego skuteczności nie tyle od operatywności administracji w sferze pośrednictwa pracy, ile od woli zakładów pracy do dobrowolnego zgłaszania wolnych miejsc pracy. Zapewne przyjęto, że skoro w nowym reżimie prawnym kwestia pracy należy wyłącznie do prywatnych spraw osoby, to należy pozwolić w pierwszej kolejności zadziałać prywatnym zabiegom nawiązywania stosunków pracy również ze strony zakładu pracy, pracodawcy. A gospodarować podażą i popytem na pracę na rynku publicznym na tyle tylko, na ile rynek poddany regulacjom prawa pracy samodzielnie sobie z bezrobociem nie radzi. Tyle że administracja publiczna nie została zwolniona od norm kierunkowych zawartych w *preambule* k.p., odwołujących się do obywatelskiego obowiązku pracy na rzecz dobra wspólnego. A ta wartość nie mogła być przecież w pełni realizowana, po przetransformowaniu jej w warstwę interesu społecznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. w postępowaniach o status bezrobotnego; przepisy zabezpieczające skuteczność statusu bezrobotnego ignorowały nakazy adresowane do administracji publicznej przez k.p. Dyscyplinowanie bezrobotnego, polegające na wykonywaniu decyzji o uznaniu za bezrobotnego przez wzywanie go do osobistego stawiennictwa w organie celem potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, a także wzywanie do poddania się badaniom lekarskim, stało się iluzją walki z bezrobociem. Zalegalizowanie niewiedzy notoryjno-urzędowej o wolnych miejscach pracy czyniło z urzędowej procedury dorównującej reżimowi dyscypliny wojskowej, wyłącznie pole

[35] *Dz.U. z 1991 r., nr 122, poz. 541.*

do manifestacji władztwa administracyjnego. Za władztwem tym nie stała w istocie ani wizja umowy o pracę, ani realne zwiększenie szans na odzyskanie zatrudnienia w rozsądnym czasie, tzn. w formie nawiązującej do protoplasty tego rozwiązania znanego prawu pracy – statusu pracownika korzystającego ze zwolnienia od pracy w celu poszukiwania pracy w okresie wypowiedzenia.

14. Skierowanie bezrobotnego do pracy i decyzja o skierowaniu do pracy

Skierowanie do pracy było jeszcze przed II Wojną Światową aktem społecznych służb zatrudnienia wydawanym w granicach usługi publicznoprawnej, jaką stanowiło wówczas pośrednictwo pracy. Podstaw skierowania do pracy można doszukiwać się w *art. 5 pkt 3 u.s.p.*, który wyposażał społeczne biuro pośrednictwa pracy do kierowania poszukującego pracy na wolne stanowisko pracy, po wydaniu mu karty polecającej przez to biuro. Taki akt skierowania stanowił naturalnie jeden z aspektów działalności realizowanej przez organizację społeczną, co można traktować jako przypisanie tego zadania publicznego do organów administracji publicznej w sensie funkcjonalnym, podmiotów działających na podstawie pozwolenia na pośrednictwo pracy. Tę furtkę w decentralizacji zadań pośrednictwa pracy, w których państwo widziało się już od początku tej instytucji prawnej jako wyłączny legitymowany, zamknięto definitywnie z mocy *art. 3 ust. 1 pkt 1 d.u.z.*, zakazując pośrednictwa i związanego z nim kierowania do pracy bezrobotnych podmiotom innym niż urzędy zatrudnienia. Nawet regulacja *u.p.p.* nie ingerowała w sferę pośrednictwa pracy; nie kształtowała charakteru prawnego skierowania do pracy wydawanego bezrobotnemu (osobie pozostającej bez pracy, uchylającemu się od pracy). Być może, w ocenie prawodawcy, funkcję skierowania w istocie zastąpiła decyzja o wyznaczeniu terminu zawarcia umowy o pracę (*art. 3 ust. 2 u.p.p.*) lub decyzja o wyznaczeniu miejsca pracy (*art. 6 u.p.p.*).

Dopiero kryzys gospodarczy lat 80. spowodował, że przedwojenna konstrukcja skierowania do pracy zaczęła być wykorzystywana do celów władczego nakazywania nawiązania stosunku pracy. Przepisem *art. 6 ust. 2 u.s.r.* wprowadzono obowiązkowe pośrednictwo pracy, co oznaczało odstąpienie od pytania bezrobotnego (osoby pozostającej bez pracy), czy pracę za pomocą pośrednictwa chce,

czy też nie chce podejmować. Z obligatoryjności przypisania państwu pośrednictwa i kierowania do pracy uczyniono obligatoryjność realnego pośredniczenia państwa w nawiązywaniu stosunku pracy. Sama *u.s.r.* wprowadzała formułę obowiązkowego zatrudnienia na zasadach określonych przez Radę Ministrów w celu ratowania gospodarki przed zapaścią. Obowiązek pracy musiał przełożyć się na odcięcie mechanizmów prywatnoprawnych układania woli (a raczej powstrzymywania się od jej wyrażania) na etapie poszukiwania pracy i zawierania umów o pracę. Powołując się na delegację ustawową z *art. 6 ust. 2 u.s.r.*, Rada Ministrów wprowadziła obowiązkowe pośrednictwo pracy. Ta obowiązkowość nie oznaczała, jak miało to miejsce przed wojną, wymogu pośredniczenia administracji publicznej w zawieraniu umowy o pracę, gdy osoba wyraziła wolę korzystania z publicznej pomocy w nawiązaniu zatrudnienia. Przeciwnie, oznaczała władczą obsadę stanowisk pracy w oznaczonych gałęziach gospodarki (o podstawowym znaczeniu dla państwa, w tym w sektorze obronności, użyteczności publicznej, zaspokajania potrzeb ludności) dokonywaną przez organy administracji publicznej. Osoby niezatrudnione były zatem w ramach tak rozumianego pośredniczenia w zawieraniu umów o pracę kierowane do pracy na podstawie *§ 3 pkt 2 r.s.o*. Przepis ten nakazywał terenowym organom administracji państwowej właściwym w sprawach pośrednictwa pracy „kierowani[e] do zakładów pracy kandydatów do pracy na zgłoszone przez zakłady pracy zapotrzebowania na pracowników". Akt terenowego organu administracji państwowej (nominalnie, kierownika urzędu rejonowego) rozstrzygał zatem o uznaniu adresata za kandydata do pracy i nakazywał mu stawiennictwo w zakładzie pracy celem wykonywania pracy. Naturalnie status kandydata był wypaczony, bowiem osoba kierowana do pracy nie zgłaszała zainteresowania pracą, w szczególności miała już wcześniej nadany status uchylającego się od pracy w trybie *u.p.p.* Nie kandydowała więc na żadne stanowisko. Wyłącznym materiałem gromadzonym w aktach sprawy był pochodzący od zakładu pracy, działającego w sferze gospodarki państwowej, dokument obrazujący wolne miejsce pracy i dowód wskazujący na pozostawanie bezrobotnego poza stosunkiem pracy na datę orzekania wobec osoby kierowanej.

Skierowanie do pracy przeszło więc istotną transformację od karty polecającej, stanowiącej swego rodzaju publiczną rekomendację

z *art. 5 pkt 3 u.s.p.*, uwierzytelnienie szczerych zabiegów bezrobotnego o pracę (w ramach usług publicznego pośrednictwa pracy, co miało, obok samej pomocy w zidentyfikowaniu właściwego pracodawcy, zwiększyć zaufanie do kandydata do pracy), aż do decyzji – nakazu pracy. Adresat aktu skierowania do pracy był uznawany za kandydata, któremu władza publiczna legitymowana była narzucić miejsce i rodzaj wykonywanej pracy, zastąpić jego wolę pracy władczym nakazem wymagającym stawiennictwa w zakładzie pracy w celu przystąpienia do wykonywania pracy. Wyłącznym warunkiem dopuszczalności wydania takiego skierowania było zgłoszone przez zakład pracy o profilu doniosłym dla gospodarki państwowej wolnego miejsca pracy. Taki akt nie był już czynnością rekomendującą bezrobotnego w ramach jego zabiegów o pracę; nie stanowił o ułatwieniu w nawiązaniu stosunku pracy przez osobę poszukującą pracy. Stał się decyzją administracyjną kierownika urzędu rejonowego o skierowaniu do pracy, zaś konstrukcyjnymi składnikami tej decyzji było uznanie osoby za kandydata do pracy na stanowisku pracy zgłoszonym jako wolne w zakładzie pracy oraz nakazanie stawiennictwa w tym zakładzie pracy w celu przystąpienia do wykonywania pracy. Stroną w sprawie o skierowanie był nie tylko kandydat przymuszany do podjęcia pracy, ale i zakład pracy, bowiem z mocy *§ 5 ust. 1 r.s.o.* na podstawie skierowania miał on obowiązek zatrudnić adresata skierowania. Akt woli nawiązania stosunku pracy przez zakład pracy w istocie został zdegradowany. Z mocy decyzji o skierowaniu już wola władzy publicznej zastępowała wolę zakładu pracy co do nawiązania z adresatem skierowania stosunku pracy. Warto wskazać na administracyjno-pracowniczą konstrukcję samego obowiązku zakładu pracy do przyjęcia pracownika skierowanego do pracy w tym zakładzie. Konsekwencje wydania skierowania do pracy na tle stosunku pracy obrazowała pierwotna wersja *art. 218 § 3* k.p., który stanowił, że zakład pracy, w którym jest wolne miejsce pracy, odpowiednie ze względu na stan zdrowia i kwalifikacje zawodowe pracownika skierowanego przez terenowy organ administracji państwowej, jest obowiązany przyjąć go do pracy. Brzmienie to obowiązywało również w okresie działania *r.s.o.* Finalne wykonanie decyzji o skierowaniu do pracy wymagało już tylko, aby na jego podstawie sam kandydat stawił się w zakładzie pracy wskazanym w skierowaniu. Stawiennictwo ze skierowaniem zakład pracy miał obowiązek,

stosownie do regulacji prawa pracy, poczytać jak wykazanie gotowości do podjęcia pierwszej czynności w ramach umowy o pracę. Ta zatem czynność adresata skierowania finalizowała postępowanie administracyjne w sprawie ze skierowania. W istocie takie postępowanie można nazwać postępowaniem administracyjnym w sprawie zawarcia umowy o pracę. Sfera woluntarna kandydatów na strony umowy o pracę została maksymalnie zredukowana. Po stronie zakładu pracy w zasadzie wyłączono ją, zaś po stronie przyszłego pracownika przesunięto do fazy wykonywania, dobrowolnego lub przymusowego, decyzji o skierowaniu do pracy. Decyzja o skierowaniu do pracy zdawała się przerzucać sferę zawierania umowy o pracę na art. 29 § 2 k.p. Wykonanie decyzji o skierowaniu przez stawienie się adresata w zakładzie pracy będącym uczestnikiem postępowania administracyjnego oznaczało, że do nawiązania umowy o pracę już doszło, skoro kandydat, wykonując decyzję, stał się pracownikiem okazującym zakładowi pracy dyspozycyjność pracowniczą w rozumieniu art. 128 § 1 k.p. i rozpoczął pracę w myśl art. 26 k.p. Ten zlepek konstrukcyjnych elementów stosunku pracy wymuszony przez decyzję o skierowaniu do pracy wymagał od stron umowy o pracę wyłącznie potwierdzenia *ex tunc* zaszłości na piśmie. Przystępując do wykonywania decyzji o skierowaniu do pracy, adresat stawiał się w zakładzie pracy, a więc *de iure* rozpoczynał wykonywanie pracy, zawierając, przez tę konsensualną czynność prawa administracyjnego, z pracodawcą umowę o pracę.

Z dniem 31 grudnia 1989 r., tzn. z wejściem w życie przepisów *u.z.*, skierowanie do pracy, jakkolwiek ostało się z punktu widzenia formalnego jako instytucja prawa administracyjnego, to jednak utraciło swój władczy charakter, nawiązując do czynności pomocowej, niewładczej rekomendacji kierowanego do pracy kandydata, na podstawie dobrowolnych instrumentów pośrednictwa pracy, w jakie wyposażono biura pracy. Sama ustawa zdegradowała akt skierowania do pracy do czynności dopełnianej na podstawie regulacji wewnętrznego kierownictwa. Przepis *art. 8 ust. 1 u.z.* ograniczał się do wykreowania publicznej usługi pośrednictwa pracy o charakterze nieobligatoryjnym (pracodawca nie miał obowiązku zgłaszać wolnego stanowiska pracy, a osoba niezatrudniona nie miała obowiązku nawiązywania zatrudnienia na podstawie skierowania); odmowa wykonania skierowania nie stanowiła naruszenia prawa, podstawy

wymierzenia sankcji. Samo zaś skierowanie uregulowano w wydanym na podstawie *art. 20 ust. 1 u.z.* przepisie § 6 ust. 4 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego[36]. Zgodnie z tym przepisem wykonawczym biuro pracy, realizując pośrednictwo pracy, wydawało osobie poszukującej pracy skierowanie. Na tle *§ 3 ust. 3* tego *zarządzenia* skierowanie do pracy stanowiło następstwo działań inspirujących kontakty osób poszukujących pracy z zakładami pracy dysponującymi wolnymi miejscami pracy oraz miało na celu ułatwienie tego kontaktu. Regulacja *u.z.b.*, podobnie jak *u.z.*, nie skupiała uwagi ani na skierowaniu do pracy jako takim, ani też na jego prawnym charakterze. Skierowanie stanowiło przedmiot zainteresowania *u.z.b.* o tyle, o ile trzeba było uregulować uprawnienia pracodawcy, do którego skierowano bezrobotnego, w tym: sfinansowanie przejazdu osoby skierowanej do zakładu pracy poza jej miejscem zamieszkania (*art. 41 u.z.b.*) i pożyczkę na zorganizowanie miejsca pracy dla pracodawcy, do którego skierowano bezrobotnego (*art. 16 ust. 1 pkt 1 u.z.b.*). Przepisy wykonawcze w postaci § 17 ust. 1 i 2 *cyt. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r.* wskazywały wyłącznie na właściwość rejonowego urzędu pracy do wydania skierowania do pracy. Takie skierowanie do pracy wciąż stanowiło element wspomagający pośrednictwo pracy o charakterze nieobligatoryjnym; było elementem publicznej rekomendacji. Obok skierowania przepis *§ 16 ust. 2 cyt. rozporządzenia* rejonowy urząd pracy wydawał kartę referencyjną, stanowiącą swoisty załącznik do skierowania. Skierowanie po 1991 r. inspirowało zatrudnienie jako składnik pośrednictwa pracy; było elementem niewiążącej usługi publicznoprawnej.

Podobny stan prawny w zakresie charakteru prawnego skierowania do pracy można było zaobserwować pod rządami *u.z.p.b.*[37] Skierowanie do pracy było tu, podobnie jak w reżimie poprzednich dwóch ustaw dotyczących bezrobocia, instrumentem wynikającym z publicznej usługi pośrednictwa pracy, a nadto praca, do której kierowano, mogła mieć (kreując skierowanie powiązane z tymi formami aktywizacji zawodowej) charakter robót publicznych i prac

[36] *M.P. z 1990 r., nr 12, poz. 94.*

[37] *Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 58, poz. 415.*

interwencyjnych wiążących się z refundacją pracodawcy kosztów składek i części wynagrodzeń dla skierowanych (*art. 19 ust. 1* i *2* oraz *art. 20 u.z.p.b.*). Skierowanie stanowiło też obiekt zainteresowań *u.z.p.b.* z punktu widzenia uprawnień pracodawcy, który zatrudniał bezrobotnego doń skierowanego przez powiatowy urząd pracy (pożyczka na wyposażenie stanowiska pracy; *art. 18 u.z.p.b.*) i samego bezrobotnego – skierowanego (bilet kredytowany na dojazd do zakładu pracy objętego skierowaniem; *art. 6 pkt 13 u.z.p.b.*). Skierowanie w postaci niewładczej czynności rekomendującej kandydata – bezrobotnego było wydawane, podobnie jak w poprzedniej regulacji, przez urząd (powiatowy urząd pracy zgodnie z *art. 31 ust. 4 u.z.p.b.*), nie zaś przez organ zatrudnienia, którym pod rządami *u.z.p.b.* był starosta, działający przy pomocy kierownika powiatowego urzędu pracy. Pewną dychotomię wprowadził pod rządami *u.z.p.b.* przepis *§ 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych*[38], który normując zasady kierowania do pracy w ramach prac interwencyjnych, legitymację do udziału w takim postępowaniu administracyjnym dawał pracodawcy (wnioskującemu o skierowanie do niego bezrobotnego do pracy), zaś na oznaczenie samego rozstrzygnięcia w sprawie skierowania i zorganizowania prac interwencyjnych, do jakich kierowano bezrobotnego, posłużono się wyrażeniem „starosta podejmuje decyzję". Pod względem funkcji zatem w realiach *u.z.p.b.* mieliśmy do czynienia ze skierowaniem do pracy o charakterze nieobligatoryjnym z punktu widzenia nawiązania stosunku pracy oraz o walorze czynności rekomendującej kandydata, po zbadaniu jego predyspozycji przez właściwy organ administracji publicznej. Forma jednak nadana aktowi skierowania oraz ukształtowanie procesu wydawania skierowania zaczęła przypominać tryb wybitnie administracyjny, decyzyjny, nawiązujący do funkcji władczej skierowania do pracy znanej reżimowi *art. 12 u.s.r.* i *§ 3 i 5 r.s.o.*, a zatem rozwiązań z lat 80. Stronami postępowania w sprawie skierowania bezrobotnego do pracy byli: bezrobotny – kandydat do pracy oraz zakład pracy, zaś w sprawie skierowania starosta działający przy pomocy kierownika powiatowego urzędu pracy wydawał decyzję. Niespójność

[38] *Dz.U. z 1995 r., nr 38, poz. 189.*

systemowa była wyraźna, natura skierowania nie nadawała się do przymusowego wykonania, bowiem brakowało normy o podstawowym charakterze dla porządku właściwego postępowaniu administracyjnemu. Brak było przepisu prawa materialnego nakazującego podjęcie pracy lub też korzystanie z publicznej usługi pośrednictwa, zwłaszcza zagrożonego sankcją karną lub wykroczeniową, jak miało to miejsce w poprzednim porządku prawnym. Można jednak znaleźć pewną konsekwencję prawną pozwalającą stwierdzić, że w ogóle do wymierzenia sankcji za niewykonanie skierowania do pracy (niepodjęcie pracy w następstwie ostatecznego skierowania) jednak dochodziło, ale zmianie uległ charakter sankcji. Niepodjęcie pracy przez skierowanego bezrobotnego prowadziło do wydania kolejnej decyzji administracyjnej, o pozbawieniu statusu bezrobotnego. Zgodnie z *art. 13 ust. 3 u.z.p.b.* niepodjęcie pracy w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, do jakich bezrobotny został skierowany, skutkowało wydaniem decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego. Zatem niewykonanie decyzji o skierowaniu do pracy przez niepodjęcie wbrew jej rozstrzygnięciu pracy w zakładzie pracy objętym tym skierowaniem prowadziło do wymierzenia dolegliwości administracyjnoprawnej polegającej na wyłączeniu osoby skierowanej z publicznej pomocy przeznaczonej na przywrócenie utraconej pracy. Widoczna jest łączność pomiędzy rolami skierowań funkcjonującymi pod rządami *u.z.p.b.* i *u.s.r.*, tyle że założenia, idee były odmienne. Pierwotnie, w reżimie *u.s.r.*, skierowanie chroniło wartość, jaką była praca w sensie publicznym, a więc praca rozpatrywana z punktu widzenia interesów państwa, wymagająca nawiązywania stosunków pracy dla wypracowywania dobra wspólnego lub ochrony interesu publicznego. Od wejścia w życie *u.z.p.b.* decyzja o skierowaniu do pracy chronić zaczęła pracę w sensie prywatno-gospodarczym. Była składnikiem opartej na dobrowolności metodyki pomocy państwa w odnalezieniu wolnego miejsca pracy rokującego trwałe źródło dochodów pomimo przemian gospodarczych generujących ryzyko bezrobocia i ubóstwa. Niewykonanie skierowania do pracy oznaczało zatem pierwotnie sprzeniewierzenie się idei pracy w sensie publicznym i wpisanie się do katalogu osób uchylających się od pracy z naruszeniem prawa pracy (skoro zasada ludu pracującego miała walor pracowniczy, wynikała z k.p.), generując dodatkowo odpowiedzialność karną. Niewykonanie skierowania do pracy

od wejścia w życie *u.z.p.b.* oznaczało po prostu zdanie się podczas poszukiwania pracy wyłącznie na swoje własne moce zaradcze, tzn. z ignorancją dla metod przewidzianych w prawie administracyjnym, w prawie zabezpieczenia społecznego. Taki akt woli nie atakował wartości inkorporowanej przez państwo, ale był deklaracją braku zapotrzebowania obywatela na usługi administracji publicznej w sferze bezrobocia, zwłaszcza pośrednictwa pracy, zasiłków dla bezrobotnych oraz ubezpieczeń społecznych z tytułu bezrobocia. Był też, jak można mniemać, deklaracją oceny funkcjonowania administracyjnego wsparcia bezrobotnego; naturalnie oceną negatywną.

Skierowanie do pracy ukształtowane pod rządami *u.z.p.b.* zostało, przynajmniej co do konstrukcji prawnej, recypowane w całości do kolejnej regulacji ustawowej – u.p.z. Również w reżimie tej regulacji skierowanie do pracy stanowiło wynik nieobowiązkowego pośredniczenia władzy publicznej w nawiązywaniu stosunku pracy przez osobę posiadającą status bezrobotnego, a więc taką, która wyraziła wolę korzystania z publicznej pomocy w poszukiwaniu wolnego miejsca pracy i nawiązaniu relacji zatrudnieniowej. Skierowanie do pracy, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, potraktowane zostało przez ustawodawcę jako rezultat aktywności organu administracji publicznej w sferze pośrednictwa pracy, przy czym pośrednictwo miało walor tylko biernego przyjmowania ofert pracodawców zawierających wykaz wolnych stanowisk pracy i nie tamowało zatrudnienia przez zakład pracy z pominięciem organu administracji. Skierowanie inspirowało do nawiązania stosunku pracy między bezrobotnym – adresatem skierowania oraz zakładem pracy, który (wyrażając swoją zgodę na status uczestnika w takim procesie administracyjnym, w następstwie zgłoszenia oferty pracy) dopuszczał przyjęcie skierowanego bezrobotnego i nawiązanie z nim stosunku pracy. Tylko w granicach zadania publicznego obejmującego inicjowanie kontaktu pracodawcy i bezrobotnego można traktować skierowanie do pracy z punktu widzenia art. 35 ust. 1 pkt 5 u.p.z. W odróżnieniu od reżimu *u.z.p.b.* przepisy u.p.z. rozpatrywane już nawet z pominięciem regulacji wykonawczych, tak doniosłych poprzednio, pozwalały przypisać skierowaniu do pracy pewne widoczne cechy aktu administracyjnego, nieartykułowane dotychczas w historii tej formy działania administracji zatrudnienia. Naturalnie wciąż regulacje ustawowe koncentrowały się raczej na skierowaniu do pracy

głównie po to, aby ilustrować normatywne następstwa skierowania w sferze uprawnień zakładu pracy (refundacja kosztów składek na ubezpieczenia społeczne lub zakwaterowania skierowanego pracownika, doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego, dofinansowanie wynagrodzenia, pożyczka na utworzenie miejsca pracy; art. 11 pkt 4, art. 45 ust. 2 i 3, art. 46 ust. 1, art. 47, art. 60d, art. 61e u.p.z.) lub samego skierowanego (sfinansowanie kosztu przejazdu bezrobotnego do zakładu pracy; art. 44 pkt 1 u.p.z.), albo też odmiany stosunku pracy z punktu widzenia publicznego wspierania stron stosunku pracy (prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne; art. 51, art. 56, art. 57 u.p.z.).

Ale pojawiła się też nowa formuła pozwalająca na pewne konkluzje co do skutków aktu skierowania do pracy w sferze prawa pracy, zwłaszcza pod względem sposobu wykonywania tego aktu. Co istotne, ze szkodą dla konstrukcji skierowania do pracy, zaprzestano ten akt organu nazywać rezultatem podjęcia decyzji przez organ administracji publicznej, co miało miejsce jeszcze w okresie obowiązywania *u.z.p.b*. Nie zabrakło jednak cechy typowej dla decyzji administracyjnej, jaką stanowi jej wydanie; skierowanie bowiem podlegało wydaniu przez powiatowy urząd pracy, zgodnie z *§ 19 ust. 3 r.s.w.*[39] Widoczny był więc pewien imperatyw.

15. Decyzja starosty (dyrektora powiatowego urzędu pracy) o skierowaniu bezrobotnego do pracy wskutek zgłoszonego publicznoprawnego roszczenia o pracę

W pewnym wąskim zakresie ustawodawca wprowadził publicznoprawny wyłom od zasady dobrowolnego wstępowania w stosunek pracy. Nie chodzi już w tym wypadku o nakaz pracy, który wiązałby pracownika, zmuszając do pracy w imię wartości wyznawanych przez państwo, jak była o tym mowa wcześniej, ale o skierowanie pracownika zgłaszającego się do organu państwa (organu administracji publicznej) z roszczeniem zapewnienia mu pracy. Te rozwiązania normatywne mają więc charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, tzn. obowiązku władz publicznych do prowadzenia wyłącznie polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego

[39] *Dz.U. z 2014 r., poz. 667.*

zatrudnienia. Stanowi to niejako dopuszczenie w drodze wyjątku do właściwej poprzedniemu ustrojowi zasady ludu pracującego miast i wsi. Tak bowiem ogół obywateli pod rządami *art. 1 ust. 2* i *art. 69 ust. 3 Konstytucji z 1952 r.* ustrojodawca nazwał, powierzając mu sprawowanie władzy i nakładając nań obowiązek pracowania dla dobra państwa.

Można aktualnie wskazać dwie podstawy zachowania w obrocie prawnym tego rodzaju decyzji administracyjnych o skierowaniu do pracy; pierwsza ma charakter interwencyjny i adresowana jest do kwalifikowanej odmiany osób bezrobotnych, a przez to zbliża się swoim rozwiązaniem do mechanizmów pomocy społecznej uzasadnionej ryzykiem bezrobocia w rozumieniu art. 7 pkt 4 u.p.s. Granica między regulacjami ustawowymi prawa administracyjnego w sferze pracy jest jednak płynna, bowiem to nie w u.p.s., ale w u.p.z. zawarto regulacje zabezpieczające władcze wykonywanie roszczenia o pracę pochodzącego od osób zagrożonych co do podstaw egzystencji. Stosownie do art. 50 ust. 1 i 2 u.p.z. starosta działający przy pomocy powiatowego urzędu pracy ma obowiązek skierować do pracy bezrobotnego w ramach kontraktu socjalnego (który z mocy art. 39a ust. 2 i art. 108 ust. 2 u.p.s. może zawierać umowę zobowiązującą do zawarcia umowy o pracę), względnie obligatoryjnie przedstawić propozycję pracy (co w istocie odpowiada władczemu oświadczeniu woli organu o skierowaniu do pracy na żądanie bezrobotnego), jeżeli odpowiednio bezrobotny jest w wieku do 25. roku życia lub jeżeli korzysta ze świadczeń pomocy społecznej. Tak motywowane roszczenie o pracę, wiążące organy władzy publicznej, wynika z konieczności zapewnienia pracy i samodzielności życiowej osobom wchodzącym dopiero na rynek pracy i niemogącym samodzielnie uzyskać jakiegokolwiek zatrudnienia oraz zapobieżenia sytuacji, w której osoba zdolna do pracy, tylko z racji swojej niezaradności niepodejmująca zatrudnienia, będzie korzystać ze świadczeń pomocy społecznej, zwłaszcza tych uzasadnionej bezrobociem. Te ostatnie bowiem, przewidziane w u.p.s., nie są świadczeniami docelowymi, nie mają zastąpić wynagrodzenia (źródła dochodu), ale w myśl zasady pomocniczości czasowo tylko łagodzić niedostatek wywołany niefortunnymi zdarzeniami losowymi. A te, ze swej natury, winny szybko przemijać, co rodzi potrzebę stabilizacji społecznej zainteresowanego.

Podobnym rozwiązaniem prowadzącym do obligatoryjnego zabezpieczenia przez państwo pracy obywatelowi zgłaszającemu takie roszczenie jest to uregulowane w art. 18 ust. 2 u.z.i.[40] Stosownie do tego przepisu starosta na wniosek inwalidy wojennego kieruje go do pracy (zd. 1). Pracodawca, do którego inwalida został skierowany, jest obowiązany zatrudnić go stosownie do sprawności fizycznej i kwalifikacji zawodowych (zd. 2). Jak łatwo dostrzec, to udział w wojnach i walkach na rzecz odzyskania niepodległości, i to udział dotkliwie przypłacony, bowiem skutkujący inwalidztwem (utratą pełnej zdolności do pracy) w okresie II Wojny Światowej i w okresie powojennym, został przez ustawodawcę doceniony w sferze pracy takiego żołnierza. Jeżeli więc aktualnie, w niepodległym państwie, sytuacja ekonomiczna zmusza go, mimo podeszłego wieku i ograniczeń fizycznych (choćby spowodowanych częściowym inwalidztwem), do zarobkowania, to państwo nie może odmówić takiej osobie pomocy; pomoc ta nie może okazać się odesłaniem do mechanizmów prowadzenia polityki pełnego produktywnego zatrudnienia i obligatoryjnie; przeciwne, państwo odpowiada za wymierny rezultat swoich działań – ma obowiązek zapewnienia miejsca pracy w drodze skierowania byłego żołnierza – inwalidy wojennego do pracy.

Wydaje się, że pierwsze rozwiązanie normatywne, z art. 50 u.p.z., pozbawione jest rozwiązania, które w wypadku art. 18 ust. 2 zd. 2 u.z.i. przyjęło formułę skierowanego do pracodawcy nakazu nawiązania z pracownikiem skierowanym do pracy stosunku pracy. Jednakże nawet brak takiej wypowiedzi legislacyjnej *expressis verbis* powoduje, że z istoty tej odmiany skierowania, a więc skierowania odpowiadającego na wiążące organ roszczenie o pracę, wynika końcowo również kompetencja polegająca na obowiązku wskazania przez właściwy organ pracodawcy zatrudniającego osobę skierowaną; sam zaś pracodawca z racji obligatoryjności wydania decyzji pozytywnej wobec osoby poszukującej pracy, staje się stroną postępowania na czas procesu (może podnosić, iż nie ma możliwości organizacyjnych lub adekwatnego dla kwalifikacji kierowanej osoby miejsca pracy), a końcowo staje się stroną stosunku administracyjnoprawnego materialnego, którego treścią jest w zasadzie przystąpienie do realizacji

[40] Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, Dz.U. z 2025 r., poz. 195.

zadań pracodawcy (przez stronę – kandydata na pracodawcę) i zatrudnienie pracownika (strony – osoby żądającej zapewnienia jej pracy). Innymi słowy, nawet gdyby rejestry ofert pracy prowadzone przez służby starosty, zwłaszcza w ramach poradnictwa pracy, okazały się puste, to i tak starosta ma obowiązek autorytarnie wskazać pracodawcę, do którego skieruje, nawet wbrew jego woli, czy to bezrobotnego z art. 50 u.p.z., czy to żołnierza – inwalidę wojennego z art. 18 u.z.i.

Warto też podkreślić pewną różnicę zachodzącą pomiędzy decyzjami o skierowaniu do pracy wydawanymi wobec bezrobotnych z art. 50 u.p.z. i wydawanymi wobec inwalidów wojennych z art. 18 ust. 2 u.z.i. W pierwszym wypadku wyraźnie wskazano, że w imieniu starosty skierowanie wydawane jest przez powiatowy urząd pracy, co oznacza, że starosta ma obowiązek kierowania do pracy w reżimie tej właśnie ustawy, a ta przewiduje urzędowy rejestr ofert pracy pochodzących od pracodawców zainteresowanych nawiązaniem stosunku pracy. Zatem w tym reżimie dopiero wyczerpanie zasobów pośrednictwa pracy sprowadzi na starostę konieczność wskazania działającego na rynku pracy zakładu pracy i nałożenie skierowaniem nań obowiązku przyjęcia pracownika do pracy pomimo braku zainteresowania umawianiem się o pracę ze strony pracodawcy, a nawet pomimo wyraźnego jego sprzeciwu. W drugim przypadku u.z.i. samodzielnie stanowi o ramach prawnych postępowania prowadzonego w sprawie skierowania inwalidy wojennego do pracy. Starosta w tym wypadku nie działa jako organ zatrudnienia (przy pomocy dyrektora powiatowego urzędu pracy), ale jako organ samorządu powiatowego wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej; w imieniu państwa, mechanizmami procesu administracyjnego, działa na rzecz poprawy bytu i warunków socjalnych osobie szczególnie zasłużonej dla państwowości. Nie ma zatem w tym przypadku nawet obowiązku sięgania do zasobów ofert pracy złożonych urzędowi pracy przez pracodawców. Przeciwnie, starosta korzysta z – działającej na korzyść inwalidy wojennego w stosunku do bezrobotnych z art. 50 u.p.z. – swobody w wyborze metodyki wskazywania pracodawcy, który z mocy decyzji o skierowaniu będzie stroną umowy o pracę. Tylko względy logiki (działania opartego na porównaniu profilu i możliwości ekonomicznych pracodawcy z kwalifikacjami inwalidy wojennego oraz jego sprawności fizycznej) oraz wysłuchanie samej

strony postępowania i wyłonionego pracodawcy (który siłą rzeczy dopiero w trakcie procesu zostanie wezwany do udziału w postępowaniu jako strona) będą przesądzały, czy skierowanie w części zawierającej adresowany do pracodawcy nakaz zatrudnienia pracownika ostanie się w administracyjnym toku instancji i w procesie przed sądem administracyjnym.

Postępowanie administracyjne w sprawie skierowania do pracy wskutek wiążącego orzekający organ roszczenia o pracę jest postępowaniem szczególnym. W istocie decyzja kończąca takie postępowanie władczo kształtuje wszystkie konstrukcyjne elementy stosunku pracy, bowiem wskazuje pracodawcę, pracownika i rodzaj wykonywanej pracy. Przystąpienie już przez samego tylko pracownika do wykonywania takiej decyzji, choćby przez stawienie się w miejscu pracy po uostatecznieniu się decyzji, jest już czynnością pozwalającą stwierdzić, że doszło do nawiązania stosunku pracy, a pracodawca obowiązany jest takiego pracownika do pracy dopuścić. Samo potwierdzenie bardziej czy mniej precyzujące rozstrzygnięcie skierowania do pracy, dopełnione przez strony materialnego stosunku prawa administracyjnego inkorporowanego w decyzji starosty w trybie art. 29 § 2 zd. 2 k.p., pozostaje bez wpływu na samo istnienie stosunku pracy. Co interesujące, w odróżnieniu od rozwiązania z art. 476 § 1 pkt 1^1 k.p.c.[41], gdzie sąd pracy został pozbawiony kompetencji do ustalania istnienia stosunku pracy pomiędzy stronami, których nie łączył wcześniej żaden stosunek pracy (błędnie nazwany cywilnoprawnym), wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu ze skargi na decyzję ostateczną o skierowaniu do pracy staje się sądem badającym sprawę istnienia pomiędzy stronami (skarżącym i uczestnikiem, pracodawcą) stosunku pracy ukształtowanego decyzją strony przeciwnej (organu II instancji).

Na skierowanie do pracy wskutek zgłoszonego przez uprawnioną osobę roszczenia o pracę można też spojrzeć z punktu widzenia ciężaru publicznego o charakterze osobistym. Decyzja o skierowaniu do pracy zawiera nakaz zatrudnienia pracownika przez pracodawcę, a przez to, zwłaszcza w sprawach, w których w toku postępowania wykazane zostanie, że zasoby ofert pracy w ramach pośrednictwa pracy nie są dostateczne, staje się decyzją niekorzystną

[41] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568.

dla pracodawcy. W istocie pracodawca zmuszony do tolerowania pracownika we własnym zakładzie pracy spotyka się z publicznoprawnym ciężarem o charakterze osobistym. Naturalnie nie zawsze będzie chciał realizować stosunek pracy, choćby przez dopuszczenie pracownika do pracy, być może narażając się na uruchomienie mechanizmów egzekucji administracyjnej. W odróżnieniu od zwykłych zobowiązaniowych realiów wykonywania pracy przez pracownika niechcianego przez pracodawcę, gdzie zapewne pracownik spotyka się z wypowiedzeniem, podłoże publicznoprawne powoduje, że musi być zastosowany przeciwstawny mechanizm publicznoprawny uwalniający od skierowania. Mechanizm taki ma charakter decyzji w sprawie zgody na rozwiązanie stosunku pracy (art. 18 ust. 3 u.z.i.), a gdy takiego specjalnego trybu nie przewidziano w regulacji materialnoprawnej, mechanizm ten przyjmuje postać procesową – decyzji o uchyleniu lub stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji o skierowaniu do pracy (art. 155, art. 162 k.p.a.). Innymi przepisami, które nie sprzeciwiają się uchyleniu decyzji, w rozumieniu art. 155 k.p.a., są z pewnością przepisy prawa pracy o wypowiadaniu umów o pracę, wymagające ustalenia przez starostę, czy proponowane przez pracodawcę wypowiedzenie okaże się uzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. W istocie więc starosta przejmuje w takim wypadku kompetencję sądu pracy, dokonując kontroli legalności decyzji zezwalającej na uwolnienie się z określoną datą od rygorów skierowania do pracy. Rygory eliminacji decyzji o skierowaniu z obrotu prawnego w celu umożliwienia pracodawcy wypowiedzenia stosunku pracy osobie skierowanej, pozostawiają niewielki margines uwolnienia się od rygorów skierowania, w tym rygoru utrzymywania stosunku pracy. Przepis art. 155 k.p.a. wymaga zgody stron, a przecież odmowa uwzględnienia wypowiedzenia przez pracownika jest przyczyną całego procesu administracyjnego. Z kolei art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. wymaga stanu bezprzedmiotowości decyzji, a o takiej nie sposób mówić, dopóty istnieje choć jedna strona materialnego stosunku prawa administracyjnego zainteresowana kontynuacją relacji administracyjnoprawnej i stanowiącej jej następstwo – relacji pracy.

Rozdział II
Administracyjnoprawny reżim pracy osób pozbawionych wolności

1. Decyzja dyrektora zakładu karnego o skierowaniu skazanego do pracy

Praca stanowi wartość wynikającą z poczucia odpowiedzialności za własny los i jest z punktu widzenia ustawodawcy postawą życiową społecznie pożądaną, dlatego praca niekiedy stanowi płaszczyznę wspólną dla regulacji prawa administracyjnego i prawa karnego, tym samym usuwając na dalszy plan unormowania macierzyste – z zakresu prawa pracy. Po pierwsze, chęć czerpania środków utrzymania z pominięciem zajęć zarobkowych, przyjmuje formę przestępstw. Oszustwo (art. 286 k.k.[1]), wyłudzenie (art. 298 k.k.), kradzież (art. 278 k.k.), pranie pieniędzy (art. 299 k.k.), fałszowanie pieniędzy i środków płatniczych (art. 310 k.k.) – to czyny podlegające karaniu karnemu właśnie z racji społecznie nagannej postawy unikania pracy i prób zastępowania jej mniej absorbującą postawą, społecznie nieakceptowalną, zwykle powodującą szkodę w cudzym majątku. Po drugie, ustawodawca przyjął, że skoro niedostatki świadomości społecznej prowadzące do unikania pracy pozwalającej się utrzymywać prowadziły do przestępstwa, to osoba za to przestępstwo skazana (na karę pozbawienia wolności, względnie na karę ograniczenia wolności) winna być do pracy przysposobiona w obawie o jej powrót

[1] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383.

do nagannego sposobu bytowania. Za pomocą pracy prawodawca wygenerował instrument, który skłania osoby wyzute z tej postawy i wartościowania, do powrotu na pożądane tory życiowe wiążące życie osoby z zarobkowaniem, z pracą. Mowa naturalnie o osobach odbywających karę pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności orzeczoną w postępowaniu karnym przez sąd powszechny lub wojskowy. Jak wynika z art. 67 k.k.w.[2], wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanych postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa (§ 1). Dla osiągnięcia tego celu prowadzi się zindywidualizowane oddziaływanie na skazanych (§ 2), uwzględniając przede wszystkim pracę, zwłaszcza sprzyjającą zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych (§ 3). Również kara ograniczenia wolności, co do swoich celów, została powiązana z sumiennym wykonywaniem ciążącym na skazanym obowiązków w miejscu pracy (art. 53 § 2 k.k.w.). Do wypełniania zadań związanych przez ustawodawcę z celami kar wymierzanych w procesie karnym powołano, zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o SW[3], odrębny pion organów administracji publicznej, organy Służby Więziennej, przypisując do ich podstawowych zadań prowadzenie oddziaływań resocjalizacyjnych w postaci organizowania pracy osób skazanych. Pod względem zaplecza technicznego praca skazanego odbywa się w szczególności w przywięziennych zakładach pracy, o jakich mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o SW, a także w zakładach pracy zlokalizowanych poza zakładem karnym, dostępnych niektórym kategoriom skazanych (zob. art. 121 § 10 k.k.w.).

Dyrektor zakładu karnego został wskazany jako organ wyposażony w tytuł do kierowania skazanego do pracy. Skierowanie do pracy wydawane jest na podstawie art. 121 § 2 k.k.w. i odpowiada wymogom decyzji administracyjnej z art. 104 k.p.a. Jest władczą wypowiedzią organu kierującego zakładem administracyjnym (zakładem karnym), zobowiązującą do wykonywania pracy

---

[2] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 911.

[3] Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 2025 r., poz. 1750.

nawet pomimo braku takiej woli ze strony skazanego, pod rygorem przyjęcia, że cele kary pozbawienia wolności nie są realizowane, co przekłada się z kolei na skutki w sferze prawa karnego związane z czasem i dalszym sposobem odbywania kary. Jeżeli zaś sam skazany składa podanie o umożliwienie mu pracy, dyrektor zakładu karnego wydaje decyzję w przedmiocie zgody na pracę. Tak skierowanie, jak i zgoda są decyzjami zbliżonymi do zezwoleń, bowiem z mocy art. 121 § 3 k.k.w. zawierają warunki wykonywania pracy; ich naruszenie powoduje wydanie decyzji o cofnięciu zgody na pracę (art. 121 § 4 k.k.w.). O zezwoleniowym charakterze zgody na pracę świadczy również łatwość odwołania decyzji pozytywnej; cofnięcie zgody może być warunkowane względami organizacyjnymi Służby Więziennej i bezpieczeństwem skazanych lub bezpieczeństwem powszechnym (art. 121 § 5 k.k.w.). Nie ulega wątpliwości, że stosunek pracy nawiązywany przez skazanego z zakładem pracy na podstawie zgody jest stosunkiem kodeksowym pracy, bowiem w art. 121 § 8 k.k.w. wprowadzono ogólną zasadę stosowania w sprawach nieuregulowanych w k.k.w. przepisów prawa pracy. Zasada ta nie działa w wypadku nakazowego kierowania skazanego do pracy, a więc w trybie decyzji o skierowaniu do pracy na podstawie art. 121 § 2 *ab initio* k.k.w. W takim bowiem wypadku przepis art. 121 § 9 k.k.w. stanowi, że w stosunku do skazanych zatrudnionych na podstawie skierowania do pracy nie stosuje się przepisów prawa pracy, z wyjątkiem przepisów dotyczących czasu pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Decyzja o skierowaniu skazanego do pracy implikuje zatem specyficzny skutek w sferze prawa pracy. Samoistnie nawiązuje stosunek pracy, skoro jest podstawą zatrudnienia, tworzy relację polegającą na pracy pracownika na rzecz zakładu pracy, a więc tworzy stosunek prawa pracy i równocześnie nie jest to stosunek pracy, do którego stosuje się przepisy k.p., zwłaszcza przepisy dotyczące praw i obowiązków stron stosunku pracy. Stosunek pracy osoby wykonującej pracę na podstawie skierowania dyrektora zakładu karnego jest więc stosunkiem pracy typu administracyjnego. Nie jest relacją zobowiązaniową i nie znajduje do niego zastosowania k.p., poza regulacjami zapewniającymi skazanemu bezpieczeństwo i higienę pracy. Decyzja administracyjna o skierowaniu do pracy i decyzja uchylająca skierowanie do pracy tworzą samodzielnie stosunek pracy;

za pomocą warunków zawartych w skierowaniu dyrektor zakładu karnego rozstrzyga o konstrukcyjnych elementach stosunku pracy, tj. o rodzaju wykonywanej pracy, zakładzie pracy, wynagrodzeniu, czasie pracy. Skierowanie i decyzja uchylająca je przez swoją cechę wykonalności wyznaczają czasowe granice stosunku pracy. Pod względem prawnej formy działania organu stosunek pracy ze skierowania dyrektora zakładu karnego przypomina akt nominacji w formacjach mundurowych lub urzędniczych. Pod względem treści jednak nie obejmuje pełnienia służby, ale odpowiada desygnatom zobowiązaniowego stosunku pracy, nie będąc nim jednak, bowiem decyzja konsumuje oświadczenia woli obu stron stosunku pracy. Nadto, w odróżnieniu od stosunków pracy urzędniczych, decyzja o skierowaniu do pracy nie podlega wykonaniu na podstawie mechanizmów k.p., względnie pragmatycznych. Przepisy prawa administracyjnego o statusie użytkownika zakładu administracyjnego (o statusie skazanego w zakładzie karnym) stanowią wąską, ale w zasadzie kompletną regulację sytuacji prawnej pracownika. Praca wykonywana na podstawie skierowania do pracy może przypominać inne odmiany zatrudnienia publicznoprawnego jeszcze z innego powodu. Zwykle zakład pracy skazanego jest podmiotem trzecim, obok pracownika jest stroną w postępowaniu o skierowanie do pracy. Możliwe jest jednak, że sam aparat administracji publicznej (zakład karny) będzie występował w roli pracodawcy, co dopuszcza art. 123 § 1 k.k.w., umożliwiając zatrudnienie skazanego przy pracach administracyjno-porządkowych na terenie zakładu karnego. Naturalnie nie chodzi tu o prace związane z wykonywaniem funkcji administrowania sprawami wymiaru sprawiedliwości w sferze wykonywania kar (co stanowiłoby obejście regulacji o zakazie dopuszczania osób skazanych do służby publicznej), ale o wypełnianie zadań technicznych: pomocniczych i obsługi.

Decyzja o skierowaniu do pracy jest w zasadzie decyzją opartą na uznaniu administracyjnym, tak co do jej wydania, jak i treści. Legalność takiej decyzji zależy w zasadzie tylko od tego, czy skierowano ją do osoby skazanej oraz czy kształtując warunki pracy uwzględniono w miarę możliwości organu, a więc i to nie w sposób bezwzględny, zawód, wykształcenie, zainteresowania i potrzeby osobiste pracownika – skazanego.

2. Zezwolenie dyrektora zakładu karnego na pracę

Prawo administracyjne niejednokrotnie tak dotkliwie ingeruje w stosunek pracy typu państwowego, że nie tylko włącza stosowanie doń prawa pracy, jak czyni to art. 121 § 9 k.k.w., ale i ingeruje w naturę czy też w konstrukcyjne składniki stosunku pracy. Takim rozwiązaniem jest uchylenie przez regulacje z zakresu prawa administracyjnego nakazu obligatoryjnej odpłatności pracy świadczonej w ramach stosunku pracy, wynikającego z art. 22 § 1 *in fine* w zw. z art. 84 k.p. W wypadku skazanych wykonujących pracę ustawodawca w niektórych z przypadków doszedł do przekonania, że praca stanowiąca element wykonywanej kary powinna być pracą spłacającą dług publiczny[4], jaki względem społeczeństwa, względem wspólnoty publicznoprawnej, spoczywa na skazanym z racji wydanego wyroku skazującego. Praca staje się w takim wypadku nie tyle relacją zobowiązaniową, co tłem do ponoszenia ciężaru osobistego stanowiącego dolegliwość wymierzoną przez państwo. Naganna postawa leżąca u podstaw popełnionego czynu penalnego wymaga rehabilitacji, odpracowania, w celu wykazania, że społeczeństwu już powtórnie podobne zachowanie ze strony skazanego, po odbyciu kary, nie grozi[5]. Nieodpłatna praca realizowana na podstawie stosunku administracyjnoprawnego jest formą spłacania względem społeczeństwa długu publicznoprawnego, który wygenerowany został przez akt naruszenia prawa ze strony członka społeczności, obywatela.

Aktem stanowiącym podstawę wykonywania pracy w ramach odbywania kary bez prawa do wynagrodzenia jest zezwolenie wydawane przez dyrektora zakładu karnego. Pod względem funkcji zezwolenie to przypomina skierowanie do pracy wydawane przez ten organ. Tyle, że „zezwala się" osobie składającej podanie (*ergo*, wyrażającej procesową zgodę na tę odmianę pracy), zaś kierować można również i z urzędu. Materialną podstawą zatrudnienia skazanego bez wynagrodzenia jest art. 123a § 1–3 k.k.w., który przewiduje zatrudnienie skazanego przy dwóch odmianach pracy: a) pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz jednostki Służby Więziennej (względnie

[4] Przynajmniej w pewnym wymiarze, o jakim mowa w art. 123a zd. końcowe k.k.w., a więc do 90 godzin miesięcznie; ponad ten wymiar dozwolenie wykonywania pracy nieodpłatnej ustaje.

[5] Już na wstępie wspominano o biblijnym wymiarze pracy, postrzeganej jako kara za naruszenie porządku prawnego.

na rzecz przywięziennego zakładu pracy) lub też b) pracach na cele społeczne. Pomimo braku wynagrodzenia, dyrektor zakładu karnego może za wykonywaną pracę przyznać skazanemu nagrodę (art. 123a § 4 k.k.w.), która niekoniecznie musi mieć postać pieniężną. Nie zastępuje więc w sposób automatyczny wynagrodzenia, nawet uwzględniając jej fakultatywny, uznaniowy charakter. Pierwsza odmiana zatrudnienia przypomina pracę wewnątrzzakładową, użytkownik zakładu administracyjnego (skazany) staje się z mocy aktu kierownika zakładu (zezwolenie dyrektora zakładu karnego) pracownikiem, a praca wykonywana jest na rzecz zakładu, w którym użytkownik akurat przymusowo przebywa. Druga odmiana pracy, praca na cele społeczne, to praca, która została powiązana swoją funkcją z konstrukcją kary ograniczenia wolności i wynika z art. 34 § 1a k.k. i art. 20 § 2 pkt 2 k.w.[6]; tam przewidziano bowiem w ramach kary ograniczenia wolności obowiązek wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne. Naturalnie praca ta czerpie swe źródło z wyroku sądu powszechnego (ustalającego na podstawie art. 35 § 1 k.k. i art. 21 § 1 k.w. wymiar pracy), jakkolwiek „przy" tych samych pracach, do których zatrudniono osoby wykonujące ograniczenie wolności, dyrektor zakładu karnego może w drodze swojego zezwolenia dokooptować do załogi pracy na cele społeczne (już w wymiarze z art. 123a § 2 k.k.w.) dowolnego skazanego w celu lepszego rezultatu kary odbywanej w zakładzie karnym. Warto podkreślić, że niezależnie od administracyjnoprawnego wyzucia takiego stosunku pracy z wynagrodzenia, a więc wprowadzenia przez prawo administracyjne pracy bez wynagrodzenia, instytucje prawa karnego (art. 34 § 1a k.k. i art. 20 § 2 pkt 2 k.w.) wprowadzają pracę kontrolowaną i to kontrolowaną publicznie, a więc przez właściwy organ administracji publicznej, organ Służby Więziennej. Wyłącza to zatem kodeksowy element kierownictwa pracodawcy w sferze kontroli pracy pracownika, o jakim mowa w art. 22 § 1 k.p. W tym wypadku podmiotem kierującym pracą pracownika za pomocą instrumentów kontroli (a więc ustawowego tytułu do oceny jego bieżącej pracy i korygowania zachowania podczas pracy) jest organ administracji publicznej, a więc twór państwowy. Regulacje wykonawcze w postaci

[6] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734.

§ 6 r.p.w.[7] nazywają taki podmiot osobą wyznaczoną, która pełni publicznoprawną funkcję przypisaną zwykle pracodawcy, w szczególności organizuje i kontroluje pracę skazanych i ustala harmonogram ich pracy; osoba wyznaczona wyznacza rodzaj pracy, a więc jest w stanie precyzować i modyfikować rozstrzygnięcia zezwolenia co do rodzaju pracy (stanowiska pracy), jak wynika to z § 7 r.t.w.[8] Organ Służby Więziennej, odmiennie niż pracodawca, został przez przepisy prawa administracyjnego wyczulony na rejestrację – jak można przyjąć, częstszych niż w przypadku pracowników z k.p. – naruszeń przepisów o wykonywaniu pracy; nałożono nań szczególny obowiązek urzędowego stwierdzania przypadków niestawienia się do pracy, niepodejmowania przydzielonej pracy oraz opuszczania stanowiska pracy bez usprawiedliwienia (§ 7 ust. 3 r.t.w.). Tę samą formułę zastosowano dzięki konstrukcji § 1 pkt 4 r.t.w. Jakkolwiek rozwiązanie z art. 123a § 2 k.k.w. wydaje się tworzyć odmianę prac na cele społeczne odrywającą się od instytucji prawa karnego, to jednak podstawa wykonywania takiej pracy w postaci zezwolenia, niejako zakłada *a limine* warunki wykonywania tej pracy inkorporowane w zezwoleniu; a te, z punktu widzenia stopnia sprawowanej przez organ Służby Więziennej kontroli nad pracownikiem, mogą być nawet jeszcze bardziej ingerencyjne niż w wypadku podstawowej instytucji nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne czerpiącej swe źródło z k.k. i k.w.

Nieodpłatna praca skazanego wykonywana na podstawie zezwolenia właściwego dyrektora zakładu karnego, jak wspomniano, może być świadczona nie tylko na rzecz zakładu karnego (Służby Więziennej), co przydaje jej walor prac porządkowych i pomocniczych, ale i na rzecz podmiotów trzecich, jako prace na cele społeczne. Ten trzeci podmiot, który niejako będzie odbiorcą wytworów pracy skazanego – adresata zezwolenia, jako podmiot posiadający interes prawny w sprawie kończącej się zezwoleniem, powinien być traktowany jako strona w takim postępowaniu administracyjnym. Z mocy

---

[7] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, Dz.U. z 2010 r., nr 98, poz. 634.

[8] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie trybu wyznaczania podmiotów, na rzecz których skazani mogą wykonywać prace na cele społeczne oraz czynności tych podmiotów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1676.

art. 123a § 7 k.k.w. w zw. z § 5 ust. 2 r.t.w. taki podmiot (publiczny odpowiednik pracodawcy) ma obowiązek przyjąć skazanego do pracy; może zatem kwestionować prawidłowość zezwolenia stanowiącego podstawę pracy skazanego w jego strukturze organizacyjnej.

Status publicznego odpowiednika pracodawcy (odbiorcy wytworów pracy skazanego, pracy świadczonej na podstawie zezwolenia dyrektora zakładu pracy), a więc podmiotu zdolnego do brania udziału w postępowaniu o zezwolenie, a następnie (po jego ustatecznieniu się) obowiązanego do przyjęcia skazanego do pracy, podmiot uzyskuje z chwilą wydania przez właściwy organ samorządu gminnego aktu wyznaczenia, jako podmiotu, na rzecz którego skazani mogą wykonywać prace na cele społeczne w rozumieniu art. 123a § 6 k.k.w. Charakter tego aktu przypomina inny akt organu gminy, wydawany w celu wyznaczenia skutkującego zdolnością do organizowania wykonywania kary ograniczenia wolności, a w jej ramach wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych, co wynika z § 3 ust. 1 r.p.w. Co istotne, akt wyznaczenia podmiotu, do którego mogą być kierowani skazani na podstawie zezwolenia, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może podejmować również z urzędu, niezależnie od realnego zapotrzebowania zgłaszanego przez Służbę Więzienną, do czego uprawnia go art. 123a § 6 k.k.w.

3. Decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) o wyznaczeniu samorządowego zakładu pracy dla skazanych wykonujących prace na cele społeczne

Akt wyznaczenia podmiotów obowiązanych przyjąć skazanych do pracy na podstawie zezwolenia dyrektora zakładu karnego jest aktem indywidualnym z zakresu administracji publicznej. Służy zapewnieniu technicznej możliwości realizacji prac na cele społeczne, zakładając, że takimi celami są cele związane z zakresem działania wspólnoty samorządowej w związku z koniecznością zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Proste prace lub roboty o charakterze komunalnym w optymalny sposób wpisują się w cele społeczne, w ramach których może zrehabilitować się skazany, świadcząc pracę na rzecz obywateli, których zaufanie zawiódł, popełniając przestępstwo lokujące go w zakładzie karnym. Akt wyznaczenia podmiotu – odbiorcy pracy skazanego (publicznego odpowiednika pracodawcy):

a) stanowi publiczną gwarancję przyjęcia skazanych do wykonywania pracy, b) konkretyzuje z nazwy i siedziby publicznoprawny zakład pracy, obligując go do wykonywania zezwolenia na pracę skazanego, c) zapewnia sposób realizacji statusu użytkownika zakładu administracyjnego (zakładu karnego) przez optymalizację realizacji funkcji zakładu (resocjalizacji, rehabilitacji przez przysposobienie do pracy), d) określa, przy pomocy których osób będą świadczone usługi ze sfery komunalnej, a więc gwarantuje techniczny sposób zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Skierowany do podmiotu wyznaczonego akt nakładający obowiązki (nakaz przyjęcia skazanego z zezwoleniem na pracę; art. 123a § 7 k.k.w. w zw. z § 5 ust. 2 r.t.w.) i przyznający uprawnienia (tytuł do nieodpłatnego zatrzymania wytworów pracy skazanego) przesądza, że akt taki jest decyzją administracyjną wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Sam potencjalny katalog podmiotów wyznaczanych decyzją wójta można nazwać kategorią samorządowych zakładów pracy; stanowi on z mocy art. 123a § 2 k.k.w. instytucję w znacznej mierze wspólną z instytucją wyznaczenia (również przez wójta) podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności. Lista takich podmiotów obejmować może: jednostki samorządu terytorialnego, podmioty, dla których taka jednostka jest organem założycielskim, państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne, spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 123a k.k.w.), instytucje reprezentujące społeczność lokalną, placówki oświatowo-wychowawcze, podmioty lecznicze, jednostki pomocy społecznej, fundacje, stowarzyszenia i organizacje użyteczności publicznej niosące pomoc charytatywną (art. 56 § 3 k.k.w.). Z uwagi na dominujące znaczenie w grupie tych podmiotów tworów prawa samorządowego działających w sferze gospodarki komunalnej (użyteczności publicznej, zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych) w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.g.k.[9] w zw. z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym[10], można – dla klarowności dalszych wywodów – posłużyć się na ich oznaczenie zbiorczym terminem „samorządowy zakład pracy". Poza ustawą o samorządzie gminnym

[9] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.

[10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.

(w tym w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o SW) brak jest podobnych rozwiązań, stąd zapewne wójt (burmistrz, prezydent miasta) stał się organem właściwym w sprawie nadawania statusu samorządowego zakładu pracy organizującego prace na cele społeczne.

4. Decyzja – przydział pracy wydawany przez wyznaczony samorządowy zakład pracy

Stosownie do art. 123a § 6 k.k.w. w zw. z § 4 r.t.w. właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta), rozpatrując zgłoszenia i zgody podmiotów mogących zabiegać o status podmiotu wyznaczonego (samorządowego zakładu pracy), zawiadamia właściwą radę gminy (radę miejską) o takim wyznaczeniu, niezależnie od zawiadomienia dyrektora zakładu karnego, który za pomocą zezwoleń będzie wykonywał obowiązki związane z organizacją pracy skazanych na cele społeczne. Zatem również właściwa rada gminy, wykonując kompetencje kontrolne, jest uprawniona do wglądu w czynności wójta służące realizacji na terenie gminy prac społecznych realizowanych przez skazanych. Szczegóły technicznej organizacji prac i kooperacji między zakładem karnym a podmiotem wyznaczonym określa już umowa cywilnoprawna zawierana między tym organem Służby Więziennej a podmiotem wyznaczonym (§ 5 ust. 1 r.t.w.). Publicznoprawny odpowiednik pracodawcy, nazwany wcześniej skrótowo samorządowym zakładem pracy, został wyposażony w kompetencję władczą z zakresu prawa pracy, jakkolwiek niestanowiącą instytucji prawa pracy. Jeżeli podmiot taki stał się już adresatem udzielonego skazanemu zezwolenia na pracę u niego oraz wydano względem niego decyzję o wpisie na listę podmiotów wyznaczonych do organizacji prac na cele społeczne, uzyskuje tytuł prawny do wydawania przydziałów pracy w stosunku do pracujących u niego skazanych. Stosownie do § 6 ust. 1 r.w.t., który ma zbliżoną funkcję do § 4 ust. 2 r.p.w., odnoszącego się do funkcji samorządowych zakładów pracy organizujących pracę w ramach kary ograniczenia wolności, podmiot, na rzecz którego skazany wykonuje prace na cele społeczne, „[p]rzy przydziale pracy skazanemu podmiot określa wymiar godzin i dokonuje podziału godzin pracy na dni w sposób […] odpowiadający organizacji wykonywanej pracy", po uzyskaniu uzgodnienia właściwego dyrektora zakładu karnego. Podobnie

przepis § 4 ust. 2 r.p.w. przewiduje podczas przydziału nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne lub prac społecznie użytecznych, kryteria wieku skazanego, stanu jego zdrowia i posiadanych kwalifikacji, z uwzględnieniem prac wzbronionych młodocianym i kobietom w ciąży. W odróżnieniu od kompetencji samorządowego zakładu pracy działającego w trybie wykonywania kary ograniczenia wolności, gdzie przydział pracy tylko odtwarza wymiar czasu pracy skonkretyzowany już w orzeczeniu sądu (§ 5 ust. 1 r.p.w.), to ten sam samorządowy zakład pracy, w trybie organizacji pracy na cele społeczne, samodzielnie może wkraczać w treść rozstrzygnięcia władzy właściwej do ustalania zasad zatrudnienia, tzn. w treść właściwą warunkom zezwolenia na pracę wydanego przez dyrektora zakładu karnego (§ 6 ust. 1 r.t.w. formułuje kompetencję do określenia wymiaru godzin podziału godzin pracy na dni).

Regulacje § 5 ust. 3 r.p.w. mogą zawierać mylną sugestię, wskazując, że prace na cele społeczne wykonywane w ramach kary ograniczenia wolności, nie stanowiąc stosunku pracy, pozwalają taką samą konkluzję wyciągnąć w stosunku do pracy wykonywanej w ramach zezwolenia na prace na cele społeczne w reżimie art. 123a k.k.w. Tak do końca nie jest, bowiem już w art. 121 § 8 i art. 123 § 1 k.k.w., które odsyłają przecież do art. 123a k.k.w., kwalifikują czynności pracujących skazanych jako stanowiące pracę, choć zakazują do niej w zasadzie stosowania przepisów prawa pracy, zwłaszcza o uprawnieniach pracowniczych (jak czyni to w stosunku do osób skierowanych do pracy art. 121 § 9 k.k.w.). Przydział pracy, a więc dostosowane do bieżących realiów (niekiedy zdezaktualizowanych względem daty wydawania zezwolenia na pracę) rozstrzygnięcie co do wymiaru godzin pracy, co stanowi domenę umowy o pracę (a wtórnie zezwolenia na pracę) oraz co do przypisania poszczególnych dni pracy do liczby godzin pracy (co stanowi domenę rozkładu czasu pracy i pracowniczego zakresu czynności) – jest decyzją administracyjną wydawaną przez samorządowy zakład pracy. Dla jej prawidłowości wymaga uwzględnienia organizacji pracy w tym zakładzie (przesłanka z § 6 ust. 1 *in fine* r.t.w.) oraz uprzedniego wydania przez dyrektora zakładu karnego postanowienia z art. 106 k.p.a. w zw. z § 6 ust. 1 *in media parte* r.t.w. w przedmiocie uzgodnienia przydziału pracy. Wymóg uzgodnienia, który *de iure* jest przypisaną do dyrektora zakładu karnego kompetencją do zmiany zezwolenia w zakresie warunków wykonywania pracy (pozbawionym jednak waloru decyzji o zmianie

decyzji w sprawie zezwolenia), wynika ze statusu gospodarza postępowania administracyjnego w sprawie zakończonej zezwoleniem na pracę skazanego. O ile statusy zakładów pracy, które organizują z jednej strony wykonywanie kary ograniczenia wolności (r.p.w.), a z drugiej prace na cele społeczne (r.t.w.), mogą się pokrywać nominalnie, o tyle rodzaje poszczególnych prac zlecanych jednym i drugim skazanym nie mogą być tego typu, aby były przez nich wykonywane razem, wspólnie. Decyzja o przydziale pracy nieuwzględniająca tego zakazu, płynącego z § 6 ust. 2 r.t.w., byłaby istotnie wadliwa. Zatem postępowanie poprzedzające wydanie przydziału pracy dla skazanego na podstawie zezwolenia na pracę na cele społeczne wydanego przez dyrektora zakładu karnego powinno objąć swoim zakresem rodzaje prac wykonywanych w tym zakładzie przez osoby wykonujące karę ograniczenia wolności.

5. Skierowanie do prac społecznie użytecznych. Administracyjnoprawny stosunek pracy niestanowiący stosunku prawa pracy

Ustawodawca tworzy niekiedy odrębne swoiste odmiany wykonywania pracy. Przy tej okazji niejako podkreśla, że praca nie jest w tym wypadku wyłącznie realizacją prywatnych interesów zatrudniającego i zatrudnianego, ale za jej świadczeniem stoją dodatkowo jeszcze inne cele, wynikające z prawa administracyjnego. W niektórych wypadkach natura takiego stosunku prawnego nie różni się od kodeksowego stosunku pracy niczym poza nazwą, jak ma to miejsce w wypadku umów o pracę zawieranych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, uregulowanych w u.p.z. Odrębna terminologia (prace interwencyjne, roboty publiczne) ma wyłącznie nominalnie wskazywać, że u podłoża stosunku pracy leżała interwencja organu administracji publicznej, który podjął jeden ze środków zwalczania bezrobocia, a przy okazji zasilił pracownikiem sferę usług związaną z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności, z użytecznością publiczną.

Z podobną metodologią mamy do czynienia w wypadku jednej z odmian wykonywania pracy o podłożu administracyjnoprawnym, którą ustawodawca nazwał pracami społecznie użytecznymi. Semantyka, nie bez powodu, nawiązuje do idei prac interwencyjnych i robót publicznych, a więc wskazuje, że zapewnienie pracownikowi

wykonywania pracy było powiązane z realizacją celu o podłożu kompetencyjnym, celu, dla którego powołano związek publicznoprawny. W wypadku prac społecznie użytecznych dochodzi jednak do sytuacji szczególnej, bowiem tą samą nazwą ustawodawca posłużył się w przypadku dwóch instytucji zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym, raz to uregulowanej w k.k.w. (o czym już wcześniej była mowa z racji relacjonowania kontrolowanych prac na cele społeczne w ramach odbywania kary ograniczenia wolności), a nadto w u.p.z. Mamy tym samym do czynienia z pracami społecznie użytecznymi nawiązywanymi w reżimie kompetencji organów Służby Więziennej (co zbliża je do kontrolowanej nieodpłatnej pracy na cele społeczne) i z pracami społecznie użytecznymi stanowiącymi w reżimie działań aktywizujących starosty działającego przy pomocy powiatowego urzędu pracy (co zbliża je do prac interwencyjnych i robót publicznych).

Wydaje się, że wszystkie te określenia ustawowe, a więc: prace interwencyjne, roboty publiczne i prace społecznie użyteczne oraz kontrolowana nieodpłatna praca na cele społeczne w nie dość jasny sposób różnicują naturę aktywności władzy publicznej, która te formy zatrudnienia inicjuje lub organizuje. Przecież takie rzeczowniki jak „prace" (występujące w pracach interwencyjnych oraz pracach społecznie użytecznych, a także w kontrolowanej pracy na cele społeczne) w istocie są odesłaniem do kodeksowego znaczenia terminu „praca" i rodzą, jak się wydaje zamierzone, konotacje ze stosunkiem pracy. Z kolei części przymiotnikowe tych określeń odnoszące się do tego co: publiczne (w robotach publicznych) lub społeczne (w pracach społecznie użytecznych, pracy na cele społeczne), podkreślają tylko, że każda z tych odmian pracy ma podłoże związane z wartościami doniosłymi dla zbiorowości, zarówno tej irrelewantnej względem władzy publicznej (np. wspólnoty mieszkańców), jak i powiązanej relacjami publicznymi z organami władzy (np. aktywnością komunalną, celami publicznymi realizowanymi przez państwo), a więc kwalifikowaną odmianą „uspołecznienia". Nazwy tych odmian pracy zatem tylko oscylują wokół tego, co dla ich konstrukcji kluczowe: a) inicjowanie przez władzę publiczną[11] (to starosta kieruje lub

[11] Co widać dosadnie w wypadku prac interwencyjnych, gdzie to przecież z państwem utożsamia się interwencjonizm, ingerowanie w relacje, które w zwykłych sytuacjach są domeną prawa prywatnego.

dyrektor zakładu karnego do odbycia prac) oraz b) ukierunkowanie rezultatu na cele, które państwo sobie wyznaczyło regulacjami prawa administracyjnego (to łagodzenie skutków bezrobocia oraz wykonywanie kar przez organy Służby Więziennej stanowią zakres działania właściwych organów administracji publicznej). Sama praca, prace czy roboty (ten termin zwykle oznacza prace o wymaganym znacznym wysiłku fizycznym), to tylko jeden z instrumentów, za pomocą których państwo optymalnie wywiązuje się z zadań ulokowanych w prawie administracyjnym, tzn. zadań związanych ze zwalczaniem bezrobocia oraz związanych z ustrojowymi funkcjami Służby Więziennej, tzn. w celu gwarancji wykonania kar wymierzonych w procesach karnych i wykroczeniowych, a więc tych, w których państwo jest stroną.

Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 23a u.p.z. pracami społecznie użytecznymi są prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w organizacjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Jak wynika z art. 73a u.p.z., starosta kieruje bezrobotnego do prac społecznie użytecznych, w wymiarze do 10 godzin tygodniowo, gdy ten nie ma prawa do zasiłku, ale i tak korzysta ze świadczeń na konieczne utrzymanie z systemu pomocy społecznej, gdzie jednym z ryzyk udzielania wsparcia jest również bezrobocie. Prace społecznie użyteczne świadczone w reżimie u.p.z. nie stanowią stosunku pracy, ale są formą udzielania świadczenia pieniężnego w zamian za wkład w dobro publiczne, zwłaszcza w interesie społeczności gminy. Z tytułu pracy bezrobotny otrzymuje świadczenie pieniężne za każdą godzinę pracy (art. 73a ust. 3 u.p.z.). Z racji funkcji tego świadczenia, pozbawionego cech wynagrodzenia, raczej należałoby powiedzieć, że to świadczenie jest wypłacane co do zasady z racji złej kondycji bytowej osoby, ale pod warunkiem świadczenia osobistego, którego desygnaty przypominają pracę podporządkowaną. Choć nie dochodzi do nawiązania stosunku pracy, to z mocy § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych[12] organ gminy wydaje przydział pracy. Taki stosunek pracy został więc niejako ogołocony z resztek

[12] Dz.U. z 2017 r., poz. 2447.

natury zobowiązaniowej, którą realizuje np. dyrektor zakładu karnego, udzielając skazanemu zezwolenia na pracę; takiej osobie również samorządowy zakład pracy wydawał przydział pracy, ale wyraźnie w ramach stosunku pracy. W tym jednak wypadku skierowanie starosty działającego przy pomocy powiatowego urzędu pracy do wykonywania prac społecznie użytecznych jest samoistną podstawą nawiązania stosunku prawa administracyjnego, zobowiązującego do wykonywania prac, które nie stanowią jednak pracy w rozumieniu prawa pracy. Sam zakres prac określony decyzją o skierowaniu może być modyfikowany przydziałem wydawanym przez gminę.

Prace społecznie użyteczne, jak wspomniano, mają też odmianę karno-administracyjną, gdzie przyczyną ich realizacji są unormowania o wykonywaniu kary wymierzonej przez sąd powszechny w reżimie prawa karnego (prawa wykroczeń), zaś do ich inicjowania powołane są organy administracji publicznej. Jak wynika z art. 25 § 1 k.w., prace społecznie użyteczne stanowią rozwiązanie pośrednie pomiędzy karą grzywny a karą aresztu lub karą pozbawienia wolności. Jeżeli więc skazany na grzywnę nie wywiązuje się z kary, a instrumenty przymusowe nie dają rezultatu, to kara nie stanowi kary niewykonywanej; przeciwnie, podlega tylko zamianie na inną, łatwiejszą do wyegzekwowania. Osoba ukarana ma zatem obowiązek wykupienia się w sensie publicznoprawnym z ciężaru pieniężnego. Zostaje zmuszona do odpracowania swojego długu publicznoprawnego przy pomocy instytucji prac społecznie użytecznych. Grzywna to kwota pieniężna, zaś praca ma swoją wartość wyrażaną tym samym probierzem, tzn. pieniądzem. Prace społecznie użyteczne to tylko mechanizm przeliczania grzywny na wysiłek osoby ukaranej, wysiłek – przedstawiający się dla postronnego obserwatora jako praca przymusowa. Stosownie do tego przepisu, gdy egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby bezskuteczna, sąd może zamienić karę grzywny na pracę społecznie użyteczną, trwającą od tygodnia do 2 miesięcy. Podobny mechanizm przeliczania zastosowano w wypadku zamiany kary pozbawienia wolności na prace społecznie użyteczne w art. 45 § 1 i 2 k.k.w. Z przepisu § 5 ust. 4 r.p.w. jednoznacznie wynika, że i w tym wypadku praca społecznie użyteczna nie jest pracą w ramach stosunku pracy (w odróżnieniu od skazanych wykonujących prace na cele społeczne). Uregulowano tu bowiem kolizję czasową między stosunkiem

pracy a pracą społecznie użyteczną, co oznacza, że ta ostatnia nie jest odmianą stosunku pracy. Podobnie więc, jak w reżimie u.p.z., prace społecznie użyteczne świadczone wskutek zamiany kary grzywny stanowią pracę w sensie administracyjnoprawnym, do której nie stosuje się regulacji prawa pracy. Stanowią więc czystą administracyjnoprawną odmianę pracy, bez nawiązywania stosunku pracy. Są pracą, ale już nie w rozumieniu k.p. czy w ogóle prawa pracy. Znikoma różnica pomiędzy tego rodzaju pracą administracyjnoprawną (opartą wyłącznie na decyzji, na skierowaniu) a pracą w ramach pracy skazanego na cele społeczne na podstawie zezwolenia lub nieodpłatną pracą kontrolowaną na cele społeczne w ramach odbywania kary ograniczenia wolności prowadzi do pytania o tak istotne różnice w skutkach nawiązanych stosunków o pracę, raz stosunków pracy inkorporowanych w decyzji właściwego organu, innym razem już tylko stosunków władczych pracy, ale niestanowiących stosunku prawa pracy.

W pewnym sensie można jednak poszukiwać usprawiedliwienia dla ustawodawcy, który w różny sposób traktuje obywatela korzystającego ze statusu świadczeniobiorcy usług zabezpieczenia społecznego pochodzących od organu administracji[13]; raz dając podstawy do wykonywania na podstawie decyzji administracyjnej (skierowania do pracy, zezwolenia na pracę) stosunku pracy, a w innych, bliźniaczych zdawałoby się sytuacjach, dając podstawy do wykonywania pracy, tzn. podejmowania aktywności odpowiadającej pracy, ale już bez stosunku pracy, bez tytułu do mówienia o pracy w rozumieniu k.p. Brakuje, jak się wydaje, w k.p. (skoro jest kodeksem poświęconym stosunkowi pracy, a nie wybranym rodzajom stosunku pracy) choćby nikłej podstawy pozwalającej twierdzić, że stosunek pracy może powstawać również – bez szkody dla charakteru czynności

[13] Np. zasady wykonywania prac społecznie użytecznych w trybie k.k.w. określa sąd karny, zaś decyzję o przydziale pracy (modyfikującą orzeczenie sądu) wydaje kurator zawodowy. Ta sama konstrukcja, ale już w zakresie prac na cele społeczne, należy do organów administracji publicznej, organów Służby Więziennej. Z kolei świadczenie z zabezpieczenia społecznego w postaci należności za wykonywanie prac społecznie użytecznych w reżimie u.p.z. nie jest świadczeniem, które miałoby swą podstawę w formie „warunku", zawartego w decyzji o zezwoleniu. Takiej się po prostu nie wydaje. Więc raczej jest quasi-wynagrodzeniem niż materialnym warunkiem w postaci świadczenia osobistego, umożliwiającym korzystanie ze świadczenia.

podmiotu zatrudnionego – na zasadach w zupełności odrębnych względem tych znanych z k.p. Oceniane tu regulacje odnoszące się do pracy osób skazanych dają elementarne podstawy, by o osobach powiązanych z właściwym organem wyznaczającym zakład pracy i nakazującym pracę w trybie administracyjnym (decyzją) mówić jako o osobach świadczących pracę. Skoro tak, to stosunek administracyjny dający podstawę do jej świadczenia musi być stosunkiem pracy, tyle że typu administracyjnego i niesłużbowego zarazem. Praca świadczona w ramach administracyjnego stosunku pracy przez obywatela jest zatem pracą w ramach stosunku pracy, ale o innym podłożu, innej niż znane k.p. podstawie – decyzji administracyjnej skierowanej do obywatela, a także o zupełnie innej konstrukcji elementów tego stosunku, zakładającej nawet brak wynagrodzenia i wydawane w trakcie pracy przez organ nakazy – przydziały pracy. A więc praca ta świadczona jest na podstawie wartości obcych k.p., tzn. w celu realizacji funkcji państwa wobec obywatela – zażegnania ubóstwa generowanego bezrobociem lub nieporadnością lub też zresocjalizowania osób, które po skazaniu karnym należy przyuczyć do pracy, dla bezpieczeństwa społeczności zagrożonej nielegalnymi sposobami utrzymywania się osób skazanych.

Są dostrzegalne pewne desygnaty administracyjnego stosunku pracy niestanowiącego stosunku prawa pracy. Po pierwsze, podstawą pracy jest decyzja administracyjna nieprzewidziana przez k.p., tj. skierowanie do pracy lub zezwolenie na pracę (niestanowiące ani aktu mianowania, ani powołania, ani też wyboru). Po drugie, czynności osoby zatrudnionej prawodawca nazywa pracą, a więc świadczeniem o znaczeniu uniwersalnym, jednoznamionowym, tak samo rozumianym w prawie pracy, administracyjnym, a nawet karnym. Po trzecie, reguluje stosunek tej pracy względem pracy z k.p., zakazując stosowania doń przepisów prawa pracy lub też wskazując enumeratywnie, które przepisy prawa pracy znajdują zastosowanie (np. o bezpieczeństwie i higienie pracy, przeciwpożarowe, o szkoleniu pracowników z zasad bezpieczeństwa). Po czwarte, stosunek taki nie rodzi skutków publicznoprawnych właściwych stosunkowi pracy, a więc – konsekwentnie do wyłączeń z zakresu działania prawa pracy – nie powstaje obowiązek objęcia pracy ubezpieczeniami społecznymi, ani też ubezpieczeniem zdrowotnym. Po piąte, namiastką ubezpieczeń publicznoprawnych (społecznych i zdrowotnego) jest relacja łagodząca

skutki wypadków[14] przy pracy[15]. Po szóste, w relacjach faktycznych osoby wykonujące pracę na podstawie administracyjnego stosunku pracy (np. skazani skierowani do prac na cele społeczne) i stosunku kodeksowego (np. skazani zatrudnieni na podstawie umów o pracę w przywięziennym zakładzie pracy), nie dają się odróżnić; jakość, wartość i cele ich pracy są takie same. To samo można powiedzieć np. o członkach pozaetatowych samorządowych kolegiów odwoławczych, których akty powołania (decyzje prezesa rady ministrów) nie pozwalają odróżnić jakości ich pracy orzeczniczej od pracy członków etatowych, zatrudnionych na podstawie kodeksowego stosunku pracy, z powołania pochodzącego od prezesa właściwego kolegium[16]. W takich wypadkach mamy do czynienia z administracyjnym stosunkiem pracy pozakodeksowej, a więc obcej k.p. i do której k.p. się nie stosuje, z uwagi na samoistną i w zasadzie kompletną (choć zwykle syntetyczną) regulację materialnego prawa administracyjnego.

[14] Zob. art. 56a k.k.w. w zw. z § 2 r.p.w.

[15] Np. odszkodowanie za wypadek w trakcie czynności pracy; por. art. 10 ust. 2 u.s.k.o. (ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. z 2018 r., poz. 570).

[16] Zob. art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 2 u.s.k.o.

Rozdział III
Pomoc społeczna z tytułu bezrobocia

1. Brak pracy jako ryzyko pomocy społecznej

Dotychczas była mowa o aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych przez organy zatrudnienia, a więc organy administracji publicznej wyspecjalizowane w zakresie pomocy w przywracaniu utraconej przez bezrobotnego pracy oraz zastępowaniu świadczeniami (zwłaszcza zasiłkiem dla bezrobotnych) utraconego wynagrodzenia za pracę. Podstawowymi organami działającymi współcześnie w takim obszarze są starostowie, działający przy pomocy dyrektorów powiatowych urzędów pracy. Nie można jednak zapominać, że polski system zabezpieczenia społecznego opiera się nie tylko na pewnej liście ryzyk zabezpieczeniowych nazwanych i przypisanych im rozwiązań ustawowych, np. na ryzyku niezdolności do pracy i odpowiadających mu przepisów z zakresu ubezpieczenia rentowego (u.e.r.), albo na ryzyku bezrobocia i jego odpowiedniku w postaci przepisów u.p.z. Jeżeli bowiem lista ryzyk zabezpieczeniowych okaże się niedostateczna dla usunięcia niefortunnego zjawiska, jakie dotknęło zainteresowanego obywatela, istnieje system ostatniej deski ratunku, a więc system pomocy społecznej uregulowany w u.p.s., zwany niekiedy – nieco już dziś nietrafnie – systemem opieki społecznej[1]. Z tych powodów system świadczeń z pomocy społecznej jest

[1] Zob. np. art. 239 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. (ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 143).

traktowany jako system wtórny względem systemu podstawowego, jakim jest regulacja quasi-ubezpieczeniowa, polegająca na łagodzeniu skutków bezrobocia z odrębnego funduszu celowego (Funduszu Pracy) przez wyspecjalizowane organy – kierowników urzędów pracy[2]. Pomoc społeczna uzasadniona brakiem pracy była już przedmiotem niektórych opracowań naukowych z zakresu prawa administracyjnego, gdzie wskazywano wyjątkowy poziom synchronizacji zachodzącej między u.p.s. a u.p.z.[3] Przywołania wymaga historyczne już twierdzenie H. Szurgacza, że pomoc społeczna jest jednym z elementów systemu świadczeń służących ludziom niemogącym zapewnić sobie utrzymania własną pracą i z tego względu problematyka tej partii prawa stanowi przedmiot zainteresowania nauki prawa pracy[4]. Autor ten dostrzegł też istotną prawidłowość, powodującą roztapianie się regulacji opieki społecznej w miarę rozbudowy prawa ubezpieczeń społecznych, które reguluje poszczególne świadczenia związane z niewykonywaniem pracy. Pomiędzy obydwoma systemami istnieje zatem swego rodzaju przepływ poszczególnych świadczeń o określonych funkcjach[5]. Podobny przepływ autor ten zaobserwował również pomiędzy systemem opieki społecznej i prawem pracy, na co dowodem normatywnym jest implementacja uprawnień kobiet karmiących dzieci piersią do k.p., choć pierwotnie te świadczenia (w postaci zasiłków kompensujących utracony w czasie karmienia zarobek) należały przecież do systemu opieki społecznej[6]. Podobnie świadczenia antyalimentacyjne, pierwotnie ulokowane w systemie ubezpieczeń społecznych jako fundusz alimentacyjny, współcześnie należą do świadczeń pomocy społecznej i są udzielane przez ośrodki pomocy społecznej jako należności funduszu alimentacyjnego (wcześniej zaliczka alimentacyjna). Próbując uniknąć wątpliwości związanych z kwalifikowaniem regulacji pomocy społecznej na tle prawa pracy, W. Muszalski włączył obydwie partie unormowań,

---

2 W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 88.

3 W. Maciejko, *Prawo osoby bezrobotnej do pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza" 2005, nr 7, s. 27 i 28.

4 H. Szurgacz, *Wstęp do nauki pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 5 i 70. Pomoc społeczna, w odróżnieniu od ubezpieczenia społecznego, nie była zaliczana do prawa pracy. Zob. też M. Święcicki, *Ubezpieczenie społeczne a prawo pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1971, nr 8–9, s. 17.

5 Tamże, s. 12.

6 Tamże, s. 16.

dopatrując się wspólnego przedmiotu regulacji (zapewnienia podstaw ekonomicznych egzystencji, określenia pozycji socjalnej obywatela) do prawa socjalnego[7]. Akty normatywne z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z dominującym poglądem, należą do materialnego prawa administracyjnego; regulują aktywność organów administracji publicznej polegającą na przyznawaniu świadczeń zapobiegających trudnym sytuacjom życiowym obywateli w władczych formach działania administracji[8]. Należą do wyspecjalizowanego działu prawa administracyjnego – administracji zdrowia i spraw społecznych[9]. Tuż po II Wojnie Światowej opieka społeczna była zaliczana do resortu spraw wewnętrznych z uwagi na podporządkowanie jej organów ministrowi opieki społecznej[10]. Także współcześnie uważa się, że pomoc społeczna należy jako część prawa administracyjnego do działu określanego jako administracja zdrowia, pracy i zabezpieczenia społecznego[11].

Jednym z ryzyk zabezpieczeniowych uzasadniających przyznanie przez organ pomocy społecznej, co do zasady wójta (burmistrza, prezydenta miasta), działającego przy pomocy kierownika (dyrektora) gminnego ośrodka pomocy społecznej, zgodnie z art. 7 pkt 4 u.p.s., jest bezrobocie. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko to jest tym samym zjawiskiem, jakie przywołano w art. 1 ust. 1 u.p.z. Zatem przy takim zbiegu regulacji o świadczeniach z tytułu bezrobocia, *a limine* nie można mówić, że ryzyko pomocy społecznej z art. 7 pkt 4 u.p.s. jest ryzykiem pozwalającym na działania pomocowe państwa, gdy inne systemy zabezpieczenia społecznego nie przewidują żadnych świadczeń, uprawnień. Sugestia taka może płynąć np. z art. 38 ust. 1 zd. wstępne u.p.s., gdzie zasiłek okresowy z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia przewidziano jako formę utrzymania dla osoby, która dopiero nabędzie uprawnienie do świadczenia z innego systemu zabezpieczenia społecznego, np. z u.p.z. Taki warunek (gdy jest zbyt wcześnie na świadczenia z innych systemów niż u.p.s.) jest wyraźną domeną zasiłku celowego, a zatem nie jest zasadą uniwersalną

---

7 W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1999, s. 12, 17 i 171.

8 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 40.

9 J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, t. 2, Warszawa 1983, s. 308 i nn.

10 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 19.

11 E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 372 i 381.

korzystania ze świadczeń z tytułu bezrobocia przewidzianych przez u.p.s. Obydwa systemy są samodzielne. To do oceny obywatela pozostawiono, czy o pomoc zwróci się raczej do powiatowego urzędu pracy, czy do gminnego ośrodka pomocy społecznej, czy do obydwu tych urzędów równocześnie. Do organów orzekających w sprawach świadczeń z tytułu bezrobocia zaś należy ocena, czy prawo materialne administracyjne zmierzające do przezwyciężenia trudności związanych z rozwiązanym stosunkiem pracy będzie stosowane w obu tych systemach zabezpieczenia społecznego kumulatywnie, czy też alternatywnie, a jeżeli alternatywnie, to wedle jakiej chronologii. Naturalnie, gdy ustawodawca nie przewiduje tu wyraźnych reguł wartościowania, kluczowe znaczenie ma zasada uwzględniania słusznego interesu strony z art. 7 k.p.a. Zgodnie z art. 7 pkt 4 u.p.s. „pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu bezrobocia […]". Taka konstrukcja wskazuje, że cały katalog ryzyk z zakresu pomocy społecznej ma charakter przykładowy i służy zobrazowaniu znacznie bardziej pojemnej kategorii trudnej sytuacji życiowej, wymagającej przezwyciężenia i niezdatnej do pokonania przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości osoby potrzebującej. Jak podkreśla się na tle art. 7 u.p.s., termin „udziela się pomocy" oznacza bezwzględny nakaz nałożony na organy administracji publicznej (organy pomocy społecznej), gdy tylko zmaterializuje się choćby jeden z desygnatów trudnej sytuacji życiowej, w tym bezrobocie[12].

Trafnie zwraca się uwagę, że świadczenia z pomocy społecznej skierowane na zwalczanie zjawiska bezrobocia zmierzają do osiągnięcia stanu pokonania trudności życiowej, którą jest brak ekonomicznej samodzielności osoby lub rodziny, wynikający z braku pracy. Na ten kluczowy aspekt wskazuje M. Krzysztofik, podkreślając równocześnie uznaniowy charakter decyzji wydawanych w tym zakresie na tle u.p.s.[13] Interesujący związek pomocy społecznej z pra-

---

[12] Ryzyka pomocy społecznej mogą ziszczać się w pojedynkę lub się dowolnie kumulować, na co wskazuje art. 7 u.p.a. (ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz.U. z 2025 r., poz. 438); zob. P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 84 i 85.

[13] M. Krzysztofik, *Wybrane świadczenia pieniężne z zakresu pomocy społecznej*, [w:] A. Ziółkowska (red.), A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 232 i 233.

wem pracy dostrzegł znacznie wcześniej K. Kumaniecki, wskazując, że w porządku międzywojennym, ściganiu jako „żebrak lub włóczęga" ze strony administracji państwowej podlegał ten, kto „pobierając wsparcie z tytuły opieki społecznej, wzbrania się wykonywać oferowaną mu pracę"[14], co wskazuje, że rolą przepisów z zakresu pomocy społecznej jest przywrócenie porządku i stabilności ekonomicznej osoby bądź rodziny, a kto tego nie uwzględnia, czyniąc sobie z opieki społecznej stałe źródło zastępujące wynagrodzenie za pracę, wypacza intencję ustawodawcy i nie podlega ochronie.

Bezrobocie ujmowane jako ryzyko pomocy społecznej w art. 7 pkt 4 u.p.s., stanowiące jedną z odmian trudnej sytuacji życiowej, w odróżnieniu od bezrobocia rozumianego jako korzystanie ze statusu bezrobotnego zgodnie z art. 2 pkt 2 u.p.z., nie jest w żadnej mierze powiązane z elementem publicznego rozliczania zainteresowanego ze stopnia jego przyczynienia się do fatalnej kondycji ekonomicznej. Również I. Sierpowska zaznacza, że bezrobocie, jako ryzyko socjalne w regulacjach o pomocy społecznej, może występować w odmianie zależnej od woli człowieka lub niezależnej od woli człowieka[15]. Przepisy u.p.z., ważąc uprawnienia bezrobotnego, wielokroć obligują organy zatrudnienia (starostów, dyrektorów powiatowych urzędów pracy) do badania winy bezrobotnego, a więc wpływu jego sfery woluntarnej, ocenianej przez ustawodawcę (i w powszechnym mniemaniu) negatywnie, a nawet nagannie. Bezrobotny jest rozliczany, czy stosunek pracy uległ rozwiązaniu z jego winy (art. 75 ust. 1 pkt 3 u.p.z.); nawet w trakcie korzystania z uprawnień publicznoprawnych przez bezrobotnego, ocenia się, czy np. szkolenie lub program aktywizacyjny przerwał on z własnej winy (art. 33 ust. 4 pkt 7, 11, 12, art. 41 ust. 6 u.p.z.). System u.p.z. winę w rozwiązaniu stosunku pracy, a tym samym zaporę w korzystaniu z praw bezrobotnego, wiąże także z niespornymi przypadkami przyczynienia się pracownika do rozwiązania stosunku pracy za pomocą odesłania do podstaw rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia z art. 52 § 1 k.p., gdzie zresztą również pojawia się konstrukcja „zawinienia" pracownika (np. art. 60b ust. 6, art. 69b ust. 4, art. 75 ust. 1 pkt 3 *in fine* u.p.z.).

---

[14] K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, dz. cyt., s. 500.

[15] I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, dz. cyt., s. 33.

Rozwiązania pomocy społecznej nie znają takich ograniczeń albo mechanizmów wartościujących; dla udzielenia świadczenia z pomocy społecznej uzasadnionej bezrobociem istotny jest bieżący stan faktyczny, tzn. stan na datę orzekania, który można podciągnąć jako niezawinioną albo i nawet zawinioną przez zainteresowanego trudną sytuację życiową. W odróżnieniu od reżimu u.p.z., na tle u.p.s. etiologia bezrobocia nie ma znaczenia. Ta ustawa nie tyle prawnie kwalifikuje zaszłości na tle prawa pracy (zwłaszcza w postaci okoliczności towarzyszących utracie pracy), co ogranicza się do prawnej kwalifikacji zastanego stanu faktycznego, tzn. braku pracy. Bezrobocie w sferze pomocy społecznej jest bezrobociem faktu, nie zaś bezrobociem prawa, typowym dla u.p.z. Nie można w pełni zgodzić się z S. Niteckim, który oceniając warunki skorzystania ze świadczeń pomocy społecznej z tytułu bezrobocia, wskazuje na wymóg zarejestrowania w charakterze bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy[16]. Ryzykiem pomocy społecznej nie uczyniono wyłącznie braku zatrudnienia, ale i bezrobocie; obydwie kategorie samodzielnie uruchamiają mechanizmy pomocowe i stanowią odrębne odmiany trudnych do przezwyciężenia sytuacji życiowych[17]. W odróżnieniu od zatrudnienia, gdzie art. 6 pkt 11 u.p.s. odsyła do u.p.z. podobnego odesłania brak co do bezrobocia. Nie ma więc prostej symetrii pomiędzy nieposiadaniem zatrudnienia a bezrobociem na tle u.p.s. Można cierpieć z powodu bezrobocia z tej racji, że nie nawiązuje się lub traci źródło zarobkowania niebędące zatrudnieniem. Takie ryzyka również obejmuje termin „w szczególności" z art. 7 zd. wstępne u.p.s. i termin „trudna sytuacja życiowa" z art. 2 ust. 1 u.p.s.; za pomocą tych desygnatów definiuje ryzyko bezrobocia z art. 7 pkt 4 u.p.s., wymagające pomocy organu stosującego u.p.s. Kumulatywne spełnienie warunków korzystania ze statusu bezrobotnego w reżimie u.p.z. oraz nabycie świadczenia z pomocy społecznej uzasadnionego brakiem pracy tworzy z takiej osoby kategorię kwalifikowanego bezrobotnego (w szczególnej sytuacji na rynku pracy), tzn. bezrobotnego

[16] S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, Lex/el., poz. 3236.

[17] Z tych względów wyodrębnia się ryzyka pomocy społecznej w postaci: braku zatrudnienia oraz bezrobocia, nie wiążąc ich konstrukcyjnie, ale wyłącznie z punktu widzenia skutków społecznych. W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, dz. cyt., s. 89.

korzystającego z pierwszeństwa w korzystaniu z instrumentów rynku pracy (art. 49 pkt 4 u.p.s.).

Bezrobocie może oddziaływać na takie sfery dnia codziennego, że w istocie wpływa na rodzaj przyznawanego świadczenia, dokonując niejako formalnego „oderwania" go od podstawowego ryzyka, tj. bezrobocia, na co trafnie zwrócił uwagę WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 listopada 2018 r., II SA/Po 460/18[18], wskazując, że status osoby zarejestrowanej jako bezrobotna w powiatowym urzędzie pracy może prowadzić do przyznania zasiłku celowego na zakup opału. Potrzeba ogrzania domu może być generowana przez brak środków na zaspokojenie tej podstawowej potrzeby. Brak środków zaś jest prostym następstwem braku pracy zarobkowej. Dobrym przykładem na zerwanie przez regulacje u.p.s. z wartościowaniem winy w wygenerowaniu bezrobocia jest wyrok NSA z dnia 2 września 2016 r., I OSK 2901/14[19], gdzie stwierdzono, że organy pomocy społecznej, diagnozując bezrobocie, mogą wywodzić je z następstw choroby alkoholowej, co nie zwalnia ich od kompleksowego zbadania warunków korzystania przez taką osobę ze świadczenia na podstawie całego materiału dowodowego.

2. Policja ubogich. Domy pracy przymusowej

Pierwotnym mechanizmem prawnym pomocy społecznej nawiązującym do bezrobocia było nie tyle niesienie pomocy osobom pozbawionym źródeł zarobkowania, ale zapobieganie temu, by świadczenia z pomocy społecznej były przez zainteresowanych traktowane jako substytut wynagrodzenia za pracę. Innymi słowy, pomoc publiczna związana z brakiem pracy nie mogła stanowić impulsu do powstrzymywania się od nawiązywania stosunków zatrudnienia. Świadczenia przyznawane bezrobotnemu, który w trakcie korzystania z nich, pomimo natrafiającej się okazji, nie podejmował pracy, były świadczeniami nienależnie pobranymi; nie spełniały już swojej funkcji. Świadczeniobiorca bowiem wypaczał w takich sytuacjach ich subsydiarną funkcję i zaczynał w nich widzieć substytut wynagrodzenia za pracę, pozwalający utrzymywać się, nie podejmując żadnych aktów samozaradności. Jak wskazał K. Kumaniecki, pobieranie wsparcia

[18] Lex nr 2735543.

[19] Lex nr 2118762.

z tytułu opieki społecznej i wzbranianie się przed oferowaną pracą, dostosowaną do sił i warunków zainteresowanego, powodowało, że uprawniony tracił świadczenie z opieki społecznej, a nadto podlegał ściganiu w związku z penalizacją takiego zachowania, jako szczególnie szkodliwego dla funkcjonowania społeczeństwa. Jednym z dowodów na brak współdziałania adresata świadczeń było kontynuowanie żebraczego trybu życia lub włóczęgostwa pomimo propozycji pracy odpowiadającej kwalifikacjom potrzebującego. Taka szczególnie napiętnowana próba uczynienia sobie ze świadczeń pomocy społecznej odpowiednika wynagrodzenia, motywowana świadomą, manifestowaną postawą do życia, stanowiła przedmiot regulacji *art. 4 lit. b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa*[20].

Niejako w odwecie za wypaczenie roli pracy i naganne poszukiwanie źródeł utrzymania w systemie opieki społecznej państwo przewidywało specjalną odmianę zakładu administracyjnego – dom pracy przymusowej. Status użytkownika takiego zakładu uzyskiwała, choćby bez własnej woli, osoba, która okazywała się zdolna do pracy i nieposiadająca źródeł utrzymania, choć mająca do takich źródeł udowodniony dostęp (*art. 12 cyt. rozporządzenia*). Dom pracy przymusowej stanowił instytucjonalną formę prowadzącą do porzucenia żebractwa (zorganizowanego wypraszania jałmużny) i włóczęgostwa. W interesujący sposób prawodawca w *art. 3 cyt. rozporządzenia* odniósł się do statusu włóczęgi. Za włóczęgę uznawano bowiem osobę bez pracy, stale zmieniającą miejsce swojego pobyt, ale nie w celu znalezienia pracy. Przemieszczanie się, podróżowanie przez osoby pozbawione źródeł utrzymania, było więc przez państwo tolerowane tylko pod warunkiem zabiegania w trakcie takiej wędrówki o pracę. Jeżeli brak takiej intencji właściwa władza wykazała osobie, czyniło to zeń włóczęgę, a więc osobę podlegającą umieszczeniu w domu pracy przymusowej. Współcześnie pożytkowanie środków pochodzących z pomocy społecznej w sposób nieodpowiadający celowi świadczenia jest przez ustawodawcę traktowane jako marnotrawienie świadczenia, co wynika np. z art. 11 ust. 1 u.p.s., które prowadzi do ograniczenia lub odmowy ich przyznania. Nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jest z mocy art. 11 ust. 2

[20] *Dz.U. z 1927 r., poz. 823.*

u.p.s. podstawą cofnięcia pobieranego już świadczenia (uchylenia decyzji o jego przyznaniu ze skutkiem *ex nunc*), a nadto odwetowej odmowy przyznania świadczenia w przyszłości, w całości lub w części. Wydaje się, że w granicach takiej właśnie policyjnej funkcji organów pomocy społecznej wciąż mieści się prowadzenie postępowań służących wykryciu przypadków pobierania świadczeń z pomocy społecznej z racji bezrobocia przez osoby, które spotykają się z ofertami odpowiedniej pracy, lecz z nich nie korzystają.

Taka postawa wobec pracy, z mocy art. 106 ust. 5 u.p.s., daje tytuł do wydania decyzji wzruszającej ostateczną decyzję o przyznaniu świadczenia i orzeczenia o jej uchyleniu na podstawie art. 163 k.p.a. Marnotrawcze z punktu widzenia celów pomocy społecznej korzystanie ze świadczenia dla bezrobotnego, który ma możliwość nawiązania stosunku pracy, niejako zwalnia państwo z gwarancji trwałości decyzji ostatecznej z art. 16 § 1 k.p.a. Pewność obrotu prawnego jest gwarancją dla obywateli ale tylko tych nie dopuszczających się obejścia prawa administracyjnego. Ten typ administracji socjalnej nazwano policją administracyjną[21]. Na kluczową dla systemu opieki społecznej zasadę wskazał już J. Michalski, stwierdzając, że prawem i obowiązkiem związków publicznoprawnych, w tym państwa praworządnego, jest występowanie tam i wtedy, gdzie i kiedy społeczeństwo samo nie jest w możliwości wywiązać się z pewnych zadań[22]. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się współcześnie, że aktem woli, który stanowi następstwo wyczerpania możliwości podjęcia lub kontynuacji pracy, jest dopełnienie czynności rejestracyjnych przez bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy; bez tego aktu istnieje większe ryzyko wypaczenia funkcji świadczeń z pomocy społecznej służących zwalczaniu bezrobocia[23].

Administracja pomocy społecznej została, pod względem organizacyjnym, wykreowana jeszcze w Międzywojniu, na co wskazują *art. 1 dekretu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego [z dnia 4 kwietnia 1918 r.] o otworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy*[24], a następnie *art. 1 dekretu Rady Regencyjnej*

[21] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*…, dz. cyt., s. 138.

[22] J. Michalski, *Prawo ubogich*, Kraków 1904, s. 19.

[23] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1974/05, LexPolonica nr 1254111.

[24] *Dz.Pr.P.P. z 1918 r., nr 5, poz. 8.*

Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy[25].

3. Świadczenia pomocy społecznej z tytułu braku pracy

3.1. Uwagi ogólne

Wtórny charakter mają w prawie pomocy społecznej świadczenia uzasadnione brakiem pracy (bezrobociem). Dopiero z czasem trudna sytuacja życiowa objawiająca się ubóstwem zyskała na klarowności co do motywów prowadzących do ubóstwa, tzn. braku źródeł utrzymania w postaci zajęcia zarobkowego. Jak stwierdziła I. Sierpowska, do świadczeń z pomocy społecznej adresowanych do osób bezrobotnych należą w szczególności: świadczenia pieniężne, pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie się (w tym przekwalifikowanie zawodowe), pomoc (w tym świadczenia pieniężne oraz składki na ubezpieczenia społeczne) dla osób rezygnujących z pracy z racji konieczności sprawowania opieki nad osobą bliską, bilet kredytowany, praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne[26].

Podstawowym świadczeniem z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia jest jednak zasiłek okresowy. Już sama formuła lokująca to świadczenie w granicach art. 38 u.p.s. pozwala stwierdzić, że okresowość korzystania z tej pomocy przez osobę pozostającą bez pracy wynika właśnie z zakładanych przez ustawodawcę widoków na nawiązanie stosunku pracy. Stosownie do art. 38 ust. 1 u.p.s. zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na bezrobocie osobie samotnej lub rodzinie o dochodzie nieprzekraczającym kryterium dochodowego; wysokość tego świadczenia odpowiada różnicy między kryterium dochodowym a dochodem. Rolą zasiłku okresowego dla bezrobotnego jest zatem wyrównanie niedoborów w minimum egzystencji, które pozwoliłoby poczynić starania o uregulowanie podstawowych spraw życiowych, w tym nawiązanie relacji zatrudnienia w dającej się zaprojektować perspektywie czasowej. Z tych też względów nabycie z pomocy społecznej zasiłku stałego zgodnie z art. 37 u.p.s. (na czas nieokreślony z racji braku zdolności

[25] *Dz.Pr.P.P. z 1918 r., nr 14, poz. 31.*

[26] I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 57.

do podjęcia pracy) wyklucza poszukiwanie przez taką osobę pracy, a tym samym uniemożliwia jej, konsekwentnie, posiadanie statusu bezrobotnego, co wyraźnie przewidziano w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. i u.p.z.

3.2. Administracyjnoprawne zobowiązanie do podjęcia pracy w kontrakcie socjalnym. Zasiłek celowy z tytułu nawiązania stosunku pracy

Jedną z prawnych form działania organów pomocy społecznej jest kontrakt socjalny. Formę tę trudno nazwać umową cywilnoprawną, gdyż jej konstrukcja dopuszcza promesę wydania decyzji o przyznaniu świadczenia przez organ, co wyraźnie kreuje pośrednią formę działania organu, lokowaną pomiędzy umową a porozumieniem. Wydaje się, że użyty w art. 6 pkt 6 u.p.s. termin „umowa" odstaje od wymogów umowy w sensie cywilnoprawnym; ustawodawca wyodrębnia zresztą „postanowienia" kontraktu (art. 39a u.p.s.). Istotą kontraktu są zobowiązania: osoby poszukującej pomocy (w tym z powodu braku pracy) oraz organu pomocy społecznej (w tym obejmujące przyznanie świadczenia z pomocy społecznej), gdzie „wspólne działania" mają doprowadzić stronę kontraktu do zażegnania trudnej sytuacji życiowej osoby, a więc do podjęcia zatrudnienia przez bezrobotnego. Tak szerokie ujęcie, zwłaszcza zobowiązań organu administracji publicznej, wskazuje, że również oprócz świadczeń pieniężnych organ ten może we własnym zakresie prowadzić rozeznanie wśród pracodawców w celu ułatwienia drugiej stronie kontraktu znalezienia pracy. W poz. III części IB załącznika do r.w.k.s.[27], dla osoby bezrobotnej przewidziano zobowiązanie ze strony organu do działań finansowych z różnych źródeł, zaś jedno z takich działań to wydanie decyzji o przyznaniu zasiłku celowego w celu realizacji kontraktu socjalnego na podstawie art. 39a u.p.s. Zgodnie z art. 108 ust. 1 u.p.s. jedną z funkcji kontraktu socjalnego zawieranego przez organ pomocy społecznej (za pośrednictwem działającego w jego imieniu pracownika socjalnego) i osoby potrzebującej jest wzmocnienie samodzielności zawodowej i wzmocnienie aktywności zawodowej osoby poszukującej pracy. Z tych względów inicjatorem kontraktu,

[27] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, Dz.U. z 2010 r., nr 218, poz. 1439.

wydającym skierowanie, może być powiatowy urząd pracy (art. 108 ust. 2 u.p.s.). Poz. II pkt 1 Części IB załącznika do r.w.k.s. wskazuje na obowiązek zrelacjonowania sytuacji życiowej osoby bezrobotnej, zaś poz. II pkt 7 wskazuje na oczekiwane cele, które ma osiągnąć osoba, aby uzyskać stan samodzielności zawodowej; naturalnie takim celem jest podjęcie zajęcia zarobkowego zgodnego z kwalifikacjami zawodowymi, w szczególności nawiązanie stosunku pracy. Do czasu osiągnięcia celu kontraktu, tzn. do nawiązania stosunku pracy, organ pomocy społecznej (kierownik ośrodka pomocy społecznej, działający przy pomocy pracownika socjalnego) w poz. III deklaruje działanie, w tym finansowe, ze strony organu, umożliwiające osiągnięcie celu kontraktu. W tym postanowieniu kontraktowym organ może się zobowiązać do wszczęcia postępowania administracyjnego i przyznania świadczenia odpowiadającego celom kontraktu. Sama pomoc w nawiązaniu zatrudnienia również może oznaczać aktywność ośrodka pomocy społecznej polegającą na wystąpieniu do dyrektora powiatowego urzędu pracy z żądaniem zatrudnienia uczestnika kontraktu socjalnego u pracodawcy w trybie art. 15b ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b u.z.s.[28]

Świadczeniem dostosowanym do przyznania w celu realizacji kontraktu socjalnego obejmującego nawiązanie stosunku pracy przez bezrobotnego jest uregulowany w art. 39a ust. 1 i 2 u.p.s. zasiłek celowy w celu realizacji kontraktu socjalnego. Zasiłek taki, jak wynika już z podstawowego przepisu, tj. art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s., ma funkcję odpowiadającą substytucyjnemu wynagrodzeniu za pracę; służy zaspokajaniu bieżących potrzeb bytowych, które zwykle osoba zatrudniona finansuje z wynagrodzenia za pracę (zakup żywności, leków, opału, odzieży). Zgodnie z art. 39a ust. 2 u.p.s. zasiłek celowy w celu realizacji kontraktu socjalnego został, jako szczególna odmiana zasiłku z art. 39a ust. 1 u.p.s., przewidziany dla osoby, która dzięki kontraktowi socjalnemu ma wyjść z bezrobocia i nawiązać zatrudnienie. W stosunku do osoby, która wywiązała się z kontraktu jako bezrobotna i nawiązała stosunek pracy, specjalny zasiłek może przysługiwać również po rozwiązaniu kontraktu socjalnego, a więc po realizacji jego celu – w okresie trwającego już zatrudnienia dotychczasowej strony kontraktu. Zmienia się jednak wówczas funkcja

[28] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 83.

celowego zasiłku z art. 39a u.p.s.; przestaje pełnić funkcję źródła zaspokojenia potrzeb życiowych, bowiem przysługuje do 2 miesięcy od nawiązania stosunku pracy, a zatem ma za zadanie zwiększenie środków pochodzących z wynagrodzenia za pracę w pierwszym okresie zatrudnienia. Aktywizuje i usamodzielnia osobę, która dzięki kontraktowi nawiązała stosunek pracy, uposażając ją na początku ścieżki życiowej właściwej pracownikowi.

Pewien system instrumentów łączących system pomocy społecznej i regulację u.p.z. stanowi Program Aktywacja i Integracja uregulowany w art. 62a i nn. u.p.z. i art. 17 ust. 2 pkt 5 u.p.s. Program ten jest, niefortunną dość z nazwy, postacią porozumienia zawieranego między ośrodkiem pomocy społecznej a powiatowym urzędem pracy, na mocy którego osoby bez pracy, korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej przez okres od 2 do 6 miesięcy, mogą korzystać ze świadczeń niepieniężnych w postaci aktywizacji zawodowej (poradnictwa specjalistycznego, warsztatów trenerskich i grup wsparcia), a wszystko w tym celu, aby finalnie, po zakończeniu tej formy przygotowania do podjęcia pracy, skorzystać ze skierowania wydawanego przez powiatowy urząd pracy do zatrudnienia wspieranego lub skierowania do podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej, stosownie do art. 62b ust. 2 pkt 2 u.p.z. Skierowanie dyrektora powiatowego urzędu pracy jest decyzją wydawaną w porozumieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, wymaga więc z mocy art. 62b u.p.s. współdziałania organów w trybie art. 106 k.p.a. Mechanizm Programu Aktywizacja i Integracja wydaje się klarowny co do sposobów oddziaływania na osobę potrzebującą pomocy wskutek braku pracy. W pierwszej kolejności osobie proponowane jest poddanie się regulacjom wewnętrznego kierownictwa wprowadzającym program w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego; zobowiązanie do udziału w programie może czerpać swe źródło również w kontrakcie socjalnym z mocy art. 62a ust. 2 u.p.z. Odmowa wyrażenia zgody jest z mocy art. 11 ust. 2 u.p.s. traktowana jako brak współdziałania osoby potrzebującej, a więc wyklucza ją z systemu świadczeń z pomocy społecznej. Może to budzić wątpliwości konstytucyjne, skoro zaporą dla pomocy staje się brak woli „wchłonięcia" w aparat administracji, typowy dla sfery władztwa zakładowego. Przywodzi to na myśl powoływane już domy pracy przymusowej. Wejście zainteresowanego do programu prowadzi do uczynienia go adresatem aktu administracyjnego – decyzji o skierowaniu do pracy w ramach zatrudnienia

wspieranego lub też o skierowaniu do podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej (art. 62b ust. 2 pkt 2 u.p.z.). Przejście ze statusu bezrobotnego – świadczeniobiorcy pomocy społecznej do statusu pracownika odbywa się więc przez władczy nakaz podjęcia pracy w reżimie prawa spółdzielczego. Ścieżka aktywizacyjna jest chyba w tym wypadku zbyt skomplikowana, bowiem wymaga wydania uczestnikowi programu skierowania do pracy u konkretnego pracodawcy w trybie zatrudnienia wspieranego, zgodnie z art. 15b ust. 1 pkt 2 u.z.s., zaś skuteczność takiego skierowania warunkowana jest wolą pracodawcy, w związku z obowiązkiem zawarcia ze starostą umowy o zatrudnienie skierowanego zainteresowanego (art. 16 ust. 2 u.z.s.). Istotą pracy podejmowanej w ramach zatrudnienia wspieranego jest wsparcie finansowe i doradcze świadczone osobie bez pracy w celu utrzymania jej aktywności zawodowej w stopniu umożliwiającym podjęcie zatrudnienia zgodnie z art. 2 pkt 8 u.z.s. Osoba taka w zakładzie administracyjnym, zwanym centrum integracji społecznej, podejmuje aktywność zawodową, która pozwala zachować gotowość do świadczenia pracy w wypadku nawiązania stosunku pracy. Bez takiej publicznoprawnej aktywizacji stopień wykluczenia osoby korzystającej z pomocy społecznej okazałby się zbyt głęboki, aby z nadarzającej się oferty pracy osoba taka mogła skutecznie skorzystać i stać się pracownikiem. Centra integracji społecznej są zakładami administracyjnymi (co do zasady samorządową jednostką budżetową lub samorządowym zakładem budżetowym; art. 3 ust. 2 u.z.s.) o dwojakich funkcjach; realizują świadczenia niepieniężne i pieniężne z zakresu pomocy społecznej oraz posiadają zdolności wytwórcze, handlowe i usługowe właściwe zakładom pracy, dzięki czemu przysposabiają osoby potrzebujące pomocy do podjęcia pracy. Użytkownikami centrum są głównie osoby bezrobotne długotrwale, ale i inne osoby dotknięte dysfunkcjami tamującymi dostęp do wolnych miejsc pracy, takimi jak: alkoholizm, narkomania, zaburzenia psychiczne, zwolnienie z zakładu karnego, status uchodźcy, niepełnosprawność.

Regulacje zatrudnienia socjalnego mają na celu wykształcenie w osobie potrzebującej zdolności pełnienia ról społecznych w miejscu pracy (reintegracji społecznej) i zdolności do samodzielnego świadczenia pracy (reintegracji zawodowej; art. 2 pkt 5 u.z.s.), gdy instrumenty wspomagające ze strony zakładu administracyjnego wyczerpią się z datą zwolnienia z tego zakładu.

3.3. Akt niepodjęcia pracy i akt rezygnacji z posiadanej pracy w celu sprawowania opieki uprawniającej do świadczeń rodzinnych

Pewna część regulacji z zakresu pomocy społecznej, objęta unormowaniami u.ś.r.[29], tworzyła – przynajmniej w niektórych okresach historycznych – dość interesujący łącznik pomiędzy stosunkiem pracy a prawem do świadczeń rodzinnych przyznawanych przez organy samorządu gminnego. Można powiedzieć, że tą instytucją był akt rezygnacji z pracy. Akt ten, stanowiący objaw woli osoby zatrudnionej lub też osoby planującej podjęcie pracy, nieco przywodził na myśl bezrobocie w ujęciu u.p.z., ale kontekst społeczny pozostawania bez pracy był inny, niż wymagałyby tego realia u.p.z. Przyczyną pozostawania bez pracy nie była niefortunna struktura rynku pracy czy też przemiany gospodarcze dezaktualizujące zapotrzebowanie na pewne zawody i zajęcia, ale świadoma decyzja życiowa osoby zdolnej, gotowej do pracy, ale jej niepodejmującej z racji podjęcia się opieki nad członkiem rodziny, który na taką opiekę albo miał tytuł liczyć z racji obowiązku alimentacyjnego, albo też nie miał prawnego tytułu oczekiwania opieki, a więc był zdany na swobodny akt woli opiekuna-pracownika. Trafnie wywodzi R. Babińska-Górecka, twierdząc, że świadczenia rodzinne z tytułu rezygnacji z pracy, w tym świadczenie pielęgnacyjne, wykazują genetyczny związek z prawem do zasiłku stałego, a więc z regulacją z zakresu pomocy społecznej[30].

Naturalnie system świadczeń rodzinnych ukierunkowanych na kompensację utraconej lub nieosiągalnej pracy z uwagi na udzielenie pierwszeństwa względom opieki nad najbliższym przed pracą zawodową wchodził w grę wówczas, gdy status pracownika okazywał się nie do pogodzenia ze statusem opiekuna, a więc przede wszystkim w tych wypadkach, gdy podopieczny z uwagi na swój stan organizmu lub wiek wymagał opieki w zasadzie permanentnej, a taka wyklucza aktywność zarobkową, zwłaszcza w realiach pracy podporządkowanej w rozumieniu k.p. Już tylko, co do zasady, w ujęciu historycznym można rozważać tę klamrę łączącą stosunek pracy i system świadczeń z pomocy społecznej, bowiem świadczeniami uzależnionymi od powzięcia przez opiekuna aktu woli o rezygnacji z pracy były:

[29] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1208.

[30] R. Babińska-Górecka, [w:] R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 192.

specjalny zasiłek opiekuńczy z *art. 16a* u.ś.r. oraz świadczenie pielęgnacyjne z *art. 17* u.ś.r. Pierwsza regulacja uległa uchyleniu, zaś druga gruntownej przebudowie, wyłączającej przesłankę rezygnacji z zatrudnienia. Zmiany usuwające przesłankę rezygnacji z pracy zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2024 r. przez art. 43 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym[31]. Mimo to na uwagę zasługuje spojrzenie ustawodawcy na publicznoprawne skutki aktu woli polegającego na rezygnacji z pracy, przyjmujące swoistą, usprawiedliwioną przez prawo rodzinne, odmianę bezrobocia, wymagającą kompensacji utraconego wynagrodzenia za pracę odrębną postacią świadczenia – świadczeniem rodzinnym. Przepis *art. 16a* u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. przyznawał prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego osobom, które były obciążone obowiązkiem alimentacyjnym i „nie podejmują zatrudnienia […] lub rezygnują z zatrudnienia" w celu sprawowania stałej opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym lub niepełnosprawną z orzeczonym wskazaniem do „stałej opieki innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji"[32], przy czym zatrudnienie było definiowane jako m.in. stosunek pracy (art. 3 pkt 22 u.ś.r.). Podobnie *art. 17 ust. 1 zd. wstępne* i *zd. końcowe*, w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2024 r., przewidywał, iż przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia jest niepodejmowanie zatrudnienia lub rezygnacja z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym lub osobą niepełnosprawną ze wskazaniem do stałej opieki innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Przepisy z zakresu pomocy społecznej znały w przeszłości prawo do zasiłku stałego dla osoby, która była zdolna do pracy lecz nie pozostawała w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem, w tym dzieckiem pełnoletnim, wymagającym stałej pielęgnacji; podstawą przyznania takiego uprawnienia był *art. 27 ust. 1 u.p.s. z 1990 r.*[33]

---

[31] Dz.U. z 2023 r., poz. 1429.

[32] Zagadnieniami wskazań i ich kumulacji w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności zajmowali się W. Kardasz, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych*, Kutno 2005, s. 50.

[33] *Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, *t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414.*

Wyjątek od historycznego aspektu rezygnacji z pracy na tle prawa administracyjnego niewątpliwie stanowi art. 42 ust. 1 zd. 1 u.p.s., który przewiduje świadczenie niepieniężne polegające na opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne przez organ pomocy społecznej za osobę, która zrezygnowała z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie zamieszkującymi rodzicami lub rodzeństwem.

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na funkcję świadczeń rodzinnych uzależnionych od rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania stałej opieki nad członkiem rodziny. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2007 r., IV Po 399/07[34], stwierdzono trafnie, że zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest kompensacja strat materialnych, jakie powstają u opiekuna wskutek porzucenia zamiaru podjęcia pracy lub rozwiązania już nawiązanego stosunku pracy. Brak perspektyw życiowych na podjęcie pracy w konkretnej konfiguracji sytuacji rodzinnej sprawia, że osoba zostaje pozbawiona ekspektatywy wynagrodzenia za pracę. Właśnie te niedobory w jej majątku częściowo kompensuje świadczenie pielęgnacyjne. Szeroko w doktrynie były analizowane odmiany zachowań życiowych osoby, która podejmując decyzję o rezygnacji ze statusu życiowego pracownika, wiąże swój los ze stałym sprawowaniem opieki nad osobą najbliższą. Zwracano uwagę przede wszystkim na dwie odmiany czynności konwencjonalnych, które ustawodawca na tle u.ś.r. zakwalifikował jako rezygnacja z zatrudnienia, rezygnacja z pracy.

Aktywna postać tego zachowania to wystąpienie z przewidzianą przez k.p. inicjatywą w celu rozwiązania stosunku pracy, w tym złożenie wypowiedzenia lub prośby o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron. Pasywna postać rezygnacji z pracy to niepodejmowanie zatrudnienia, polegające na powstrzymaniu się od aktywności mogącej przynieść nawiązanie lub kontynuację stosunku pracy, w tym nieodpowiadanie na ofertę pracy, niezabieganie o przyjęcie do pracy, nieubieganie się o kontynuację stosunku pracy nawiązanego na czas określony[35]. Okresowo problematyka

[34] CBOSA.

[35] W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 314 i 315.

publicznoprawnego wymiaru rezygnacji z pracy w celu sprawowania opieki stanowiła epicentrum zainteresowań prawa ubezpieczeń społecznych, za sprawą *§ 1 ust. 1 zd. wstępne rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki*[36], gdzie przewidziano tylko jedną odmianę współczesnego niepodejmowania lub rezygnacji z zatrudnienia w postaci rezygnacji, nazwanej tu niekontynuowaniem zatrudnienia.

Niewątpliwie trudność stanowi odkodowanie, kiedy realia życiowe sprawiły, że osoba zrezygnowała z tak rozumianej pracy, a kiedy po prostu nie wdała się w zatrudnienie, choć realia sprawowania opieki nie generowały tak drastycznego przymusu, ale np. powodowały potrzebę rozważenia zmniejszania wymiaru czasu pracy, zamiany formy wykonywania zadań pracowniczych (na zdalną lub telepracę), zamiany formuły zarobkowania (np. z pracowniczej na działalność gospodarczą). Podkreślano, że „niezmiernie trudno byłoby ocenić, gdzie tkwi element skutecznej woli w powstrzymaniu się od realizacji stosunku pracy zarobkowej oraz gdzie przebiega sama granica możliwej skuteczności realizacji tego stosunku”[37]. To, że przepis prawa administracyjnego uzależnia przyznanie świadczenia zastępującego wynagrodzenie za pracę od rezygnacji z pracy nie oznacza, że właściwy do wydania decyzji w sprawie takiego świadczenia wójt (burmistrz, prezydent miasta, kierownik ośrodka pomocy społecznej) ma badać pod tym względem coś innego poza niepozostawaniem w zatrudnieniu, a więc że ma sięgać do sfery woluntarnej opiekuna – byłego lub niedoszłego pracownika, oraz że ma tytuł do ważenia stopnia pogodzenia zadań pracowniczych z zadaniami opiekuńczymi i czy między tymi funkcjami społecznymi zachodzi niezgodność, sprzeczność, utrudnianie czy wykluczanie się. Przeciwnie, jeżeli przepis prawa publicznego (w tym wypadku prawa administracyjnego materialnego, tj. art. *16a* i *art. 17 ust. 1* u.ś.r.) stanowi, że prawo podmiotowe przysługuje z tytułu rezygnacji z pracy, to już stan faktyczny w postaci braku nawiązanego stosunku pracy lub stan prawny w postaci dopełnienia czynności zmierzającej do takiego stanu rzeczy (np. złożenia wypowiedzenia) tworzy domniemanie prawne

---

[36] *Dz.U. z 1989 r., nr 28, poz. 149.*

[37] W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Świadczenia rodzinne*..., dz. cyt., s. 315 i 316.

świadczenia wobec osoby spełniającej ustawowe warunki stawiane podopiecznemu, niepozostawania w zatrudnieniu właśnie z tego powodu, że osoba niezatrudniona sprawuje opiekę nad takim właśnie podopiecznym. Wydaje się, że nawet oświadczenie strony postępowania zabiegającej o świadczenie z tytułu rezygnacji z pracy nie byłoby wówczas wymagane[38]. Pokusa prowadzenia wykładni prowadzącej do odmiennych konkluzji wynika z tego, jak trafnie wskazuje na to A. Kwapisz, że status osoby niepełnosprawnej nie wyklucza podejmowania przez nią samą pracy, i to z zachowaniem świadczeń rodzinnych przewidzianych dla niepełnosprawnego. A zatem zakres opieki wymaganej od innej osoby (np. opiekuna rezygnującego z własnej pracy) może okazać się taki, że pozostawia pole do realizacji jakiegoś zatrudnienia[39].

Prawo administracyjne ma zatem tę moc sprawczą, że jest w stanie na tle prawa pracy spowodować, iż osoba niezatrudniona, pomimo warunków do nawiązania i realizacji stosunku pracy, a nawet woli osoby do nawiązania stosunku pracy, będzie postrzegana bardziej jako pracownik w sensie prawa pracy „nieczynny" aniżeli jako bezrobotny. Relacja alimentacyjna, a więc prawnorodzinna z art. 128 k.r.o.[40], a nawet względy moralne wymagające świadczenia codziennej pomocy i opieki osobie najbliższej, okazuje się nie dość samodzielna, aby uchronić opiekuna od zarzutu bezrobocia czy wręcz unikania pracy, a już na pewno nie dość silna ekonomicznie, aby bez szkody dla środków koniecznego utrzymania swojego i podopiecznego rezygnować z wynagrodzenia za pracę. Tę zarzucalność bezrobocia nieco skuteczniej usuwał *art. 27 ust. 1 u.p.s. z 1990 r.*, który zamiast przesłanki rezygnacji z pracy (wymagającej sięgania do sfery woli osoby rezygnującej) posługiwał się tylko zewnętrznymi cechami opiekuna osoby niepełnosprawnej, wskazując wyłącznie na jego zdolność do pracy i niepozostawanie w zatrudnieniu.

Przedstawiona konstrukcja wskazuje, że na tle prawa administracyjnego osoba bez pracy, która porzuciła ją lub powstrzymała się od

---

[38] W zakresie dowodu z oświadczenia strony w postępowaniu w sprawach o świadczenia rodzinne zob. szerzej S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 93 i 94.

[39] A. Kwapisz, *Świadczenia rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Wrocław 2010, s. 207 i 208.

[40] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809.

jej poszukiwania z uwagi na konieczność opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, nie wykazuje cechy gotowości do podjęcia pracy, warunkującej korzystanie z praw właściwych bezrobotnym (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z.). Tylko w kategoriach pewnej ostrożności legislacyjnej traktować trzeba odrębne unormowanie zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j u.p.z., gdzie pobieranie świadczeń rodzinnych, w tym specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz świadczenia pielęgnacyjnego, uczyniono samodzielną podstawą do wydania decyzji o odmowie uznania za osobę bezrobotną.

Prawo pracy nie przewiduje żadnej instytucji, która stanowiłaby reakcję na potrzebę takiego statusu w prawie administracyjnym. Najbliższym rozwiązaniem, które pozwalałoby godzić niewykonywanie pracy oraz sprawowanie opieki nad najbliższym kosztem pracy zawodowej, jest instytucja urlopu bezpłatnego. Normatywnym dowodem na to, że status pracownika na urlopie bezpłatnym był już przez ustawodawcę kwalifikowany jako stan zrezygnowania z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny lub domownikiem jest art. 42 ust. 1 zd. 2 u.p.s. W tym jednak przepisie ustawodawca zaznaczył, że osoby takie niejako wtórnie podciąga się pod kategorię osób bez nawiązanego stosunku pracy za pomocą zwrotu „dotyczy to również […]". Niewątpliwie udzielenie urlopu bezpłatnego jest delimitowane swobodną wolą pracodawcy (art. 174 § 1 k.p.); nadto rezygnacja z pracy i niepodejmowanie pracy z *art. 16a* i *art. 17 ust. 1* u.ś.r. to jednak zupełny brak więzi zobowiązaniowej między pracodawcą a pracownikiem, nie zaś formalne niewykonywanie zadań pracowniczych. Rozwiązania rysują się dwa. Albo przepisy prawa administracyjnego, zamiast wymogu rezygnacji z pracy będą formułować przesłankę niewykonywania pracy, jako warunek korzystania ze świadczeń dla niepracujących opiekunów domowników, albo prawo pracy musi wzbogacić się o nowy status pracownika z zawieszonym czy nieczynnym stosunkiem pracy, tzn. jego rozwiązaniem z możliwością powrotu w następstwie złożenia oświadczenia woli pracownika. Wydaje się krzywdzące dla osób niewykonujących pracy z racji rezygnacji, aby pod kątem ich relacji z pracodawcą, niekiedy okupionej wieloletnim przygotowaniem, planami życiowymi, prestiżem płynącym ze statusu zawodowego, z dnia na dzień – z racji konieczności zaopiekowania się najbliższym – wszystkie te sfery łączące osobę z pracą ustawały w sposób

definitywny i bezpowrotny, a ustawodawca w prawie pracy taki stan aprobowałby. W takim stanie zawieszenia dotychczasowy pracownik powinien mieć gwarancję prawną powoływania się na wciąż trwający stosunek pracy (choć zapewne bez skutków właściwych prawu ubezpieczeń społecznych), czuć się częścią załogi, korzystać z zakładowego funduszu świadczeń pracowniczych, utrzymywać więź z kolegami w ramach właściwej mu profesji i wreszcie do powoływania się na status pracownika tego a tego zakładu pracy. Być może taka zawieszalność czy też stan nieczynny stosunku pracy winny być odwracalne, a więc – za zgodą pracodawcy – umożliwiać podejmowanie pracy bez zawierania kolejnej umowy o pracę. Nawet gdyby taki status wymagał zgody pracodawcy, jest warty rozważenia, bowiem wyraźnie brakuje go w konfrontacji z regulacjami prawa administracyjnego kształtującymi sytuację publicznoprawną osoby zmuszonej przez względy słusznościowe i alimentacyjne do rezygnacji ze świadczenia pracy. Ustawodawca w ustawach materialnoprawnych z zakresu prawa administracyjnego (*art. 16a* i *art. 17 ust. 1* u.ś.r.) tworzy domniemanie znalezienia się osoby w sytuacji przymusu sytuacyjnego, prowadzącego do rezygnacji z pracy, do niezabiegania o pracę. Ale nie tworzy konsekwentnych względem tego statusu instytucji prawa pracy.

Rozdział IV
Administracyjnoprawne granice skuteczności zabiegów o nawiązanie stosunku pracy

1. Administracyjnoprawny charakter procedur składania i rozpatrywania ofert nawiązania stosunku pracy (podań o pracę)

Niedobór pracy jako takiej sprawia, że państwo podejmuje interwencje w sferze administrowania podażą pracy; ułatwia w prawnych formach działania administracji kontakty potencjalnych pracodawców z potencjalnymi pracownikami (pośrednictwo pracy), a gdy to nie przynosi rezultatów, przyznaje świadczenia zastępujące wynagrodzenie za pracę (zasiłki dla bezrobotnych). Ale niedobór pracy nie odnosi się tylko do pracy w ujęciu generalnym, bowiem osoby już zatrudnione zwykle są zainteresowane awansem, tak wewnętrznym (wewnątrz zakładu pracy, na wyższe, lepiej opłacane stanowisko – i wówczas regulują to przepisy prawa zakładowego), jak i zewnętrznym, np. w określonym zawodzie, z uwzględnieniem zmiany zakładu pracy (na taki, który tę samą pracę opłaca lepiej lub też cieszy się większym prestiżem). W tym drugim wypadku, co naturalne, lepiej płatnych lub bardziej prestiżowych stanowisk pracy jest mniej niż zainteresowanych pracą na nich. Stąd wynika, wymagająca powszechnie obowiązującej regulacji, konkurencja kandydatów

na pracowników. Co do zasady konkurencyjność jest właściwością pracy poddaną regulacjom prawa administracyjnego, z tej chociażby racji, że zabieganie o zatrudnienie w ramach stosunku pracy nie jest stosunkiem pracy, zaś system czynności, charakter pracodawców – adresatów unormowań o konkurencyjności pracy i wreszcie proceduralna chronologia czynności wskazują *de lege lata* na ich administracyjny charakter. Niekiedy jednak, co przyznać należy, formalnie unormowania o konkurowaniu kandydatów na pracowników są zamieszczane w aktach prawnych o arytmetycznie dominującej regulacji prawa pracy.

Instytucje odnoszące się do konkurowania o wolne stanowisko pracy u pracodawcy przyjmują dwojaką postać: konkursu lub prawa pierwszeństwa. Konkurs, przybierający postać rozciągniętych w czasie czynności potencjalnego pracodawcy, to procedura zmierzająca do wskazania, który z wielu zgłaszających się kandydatów lub czy zgłaszający się kandydat (gdy w konkursie bierze udział tylko jedna osoba) w najlepszym, optymalnym z punktu widzenia interesów pracodawcy, stopniu spełnił warunki, które predestynują go do nawiązania stosunku pracy. Jak widać, do istoty konkursu nie należy ani wyeliminowanie przez zainteresowanego pracą konkurencyjnych kandydatów na pracowników (skoro konkurs może przegrać pojedynczy kandydat), ani też powstanie po stronie kandydata wygrywającego konkurs roszczenia o nawiązanie z nim stosunku pracy. Przejście z fazy ogłoszenia o wyniku konkursu do nawiązywania stosunku pracy leży już poza samym konkursem; należy do prawa pracy, bowiem wiąże się ze złożeniem oświadczenia woli przez pracodawcę o nawiązaniu stosunku pracy. Zatem skuteczność (bez wnikania jednak w legalność) w tym sensie miałaby również czynność zawarcia umowy o pracę z osobą, która przegrała konkurs, a więc z naruszeniem regulacji o procesie wyłaniania optymalnego kandydata.

Natura pierwszeństwa w dostępie do pracy, czy też w dostępie do wolnego stanowiska pracy, jest odmienna. Prawo pierwszeństwa w zatrudnieniu jest prawem nie tylko pozakonkursowym (pozwala zignorować kandydatów lepszych w oczach pracodawcy), ale jest prawem opartym na roszczeniu nawiązania stosunku pracy z pierwszeństwem przed każdym innym obywatelem, który zabiegając o stanowisko pracy, nie korzysta z podobnego pierwszeństwa. Prawo pierwszeństwa oparte na roszczeniu o pracę z obowiązkiem

zignorowania przez pracodawcę wszystkich pozostałych zainteresowanych kandydatów (tak w systemie konkursowym jak i poza nim), jest publicznym prawem podmiotowym. Wynika z jednoznacznie nadanego obywatelowi specjalnego statusu, zwykle inkorporowanego w decyzji administracyjnej, która legitymuje go z racji pozycji grupy obywateli, do jakich należy (czy to z racji zasług dla państwa, czy to z racji wyjątkowo trudnego położenia życiowego), do uwolnienia od trosk związanych z zabieganiem o pracę za pomocą prywatnych, powszechnych środków zaradczych. Te środki zastępuje państwo wypowiedzią ustawową nakazującą pracodawcy przyjąć do pracy osobę o określonym statusie państwowym, a gdyby o tę samą pracę zabiegały też inne osoby – to te inne winny być zignorowane.

2. Administracyjne postępowanie konkursowe

W zasadzie to art. 60 Konstytucji RP stanowi o dostępie do służby publicznej, a więc i o dostępie do wolnych stanowisk pracy w administracji publicznej, na równych zasadach. Zatem ustawodawca obowiązany był wprowadzić regulacje dające podstawy do stwierdzenia, że istnieją jakieś „zasady", wedle których prowadzi się nabór do administracji publicznej. *Ergo*, wola pracodawcy osadzonego w sferze administracji publicznej co do zatrudnienia konkretnego kandydata na pracownika tej administracji, *a limine* została ograniczona przez wspomniane „zasady". Z drugiej jednak strony „zasady" ze swej natury nie mogą stanowić mechanizmu wyłączającego właściwą stosunkowi pracy ideę konsensusu obu stron umowy na etapie jej zawierania. Zasady naboru do służby publicznej w administracji publicznej nie są więc mechanizmem determinującym kierunek oświadczenia pracodawcy, nie są algorytmem, ale stanowią wytyczne kierunkowe, wskazujące jakimi wartościami i wedle jakich kolejnych czynności (etapów rozpatrywania kandydatury) pracodawca winien się kierować. Nie determinują jednak te zasady końcowego wyniku, któremu mają służyć; mają czynić kryteria naboru bardziej przejrzystymi, wyłączać rażące przypadki stronniczości i sympatii do kandydata, jako wyłącznych warunków kształtujących przyszłość relacji pracy.

Nabór do administracji i związane z nim zasady konkursów to raczej mechanizm zaspokajający mechanizmy społecznej kontroli legalności działania administracji w sferze pracy niż mechanizm

determinowania kandydata na wolne stanowisko. Idea „zasad" w ujęciu konstytucyjnym nie wyklucza podjęcia końcowego oświadczenia woli z odstąpieniem od tych zasad; zasady znają przecież umotywowane wypadki odstępowania od nich. Choćby w imię innych zasad, którym przyszły pracodawca udzielił pierwszeństwa. Ten właśnie aspekt „kontroli społecznej", która opiera się na znajomości zasad naboru, przesądza o publicznoprawnym, dostępnym każdemu obywatelowi, społecznym podłożu. W pewnym sensie wprowadza element demokratyzacji zatrudniania w administracji publicznej. To z oceną obywateli, społeczności składającej się na związek publicznoprawny (np. gminę, województwo), organ zatrudniający pracownika (np. wójt, marszałek województwa) będzie musiał się liczyć, a następnie, np. w trybie skargi z art. 227 k.p.a. lub petycji z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[1], sam odpowiadać przed właściwą radą (sejmikiem województwa) za naruszenia regulacji o trybie wyłaniania pracowników kierowanego przez siebie urzędu. Naturalnie, nielegalnie nawiązanego stosunku pracy taki akt kontroli nie jest w stanie rozwiązać, ale może mieć znaczenie dla obsady stanowiska pracodawcy, zwłaszcza przez kreowanie poglądów wspólnoty, która ten organ wybiera w wyborach powszechnych (co dotyczy np. wójta).

Instytucja naboru konkurencyjnego stanowi gwarancję konstytucyjnych „zasad" dostępu do służby publicznej. Wprowadzono ją w stosunku do pracowników korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.[2] i art. 11 ust. 1 u.p.s. Konkurencyjność opierająca się na konkurowaniu (w trakcie procedury) wymusiła kilka powtarzalnych czynności występujących chronologicznie podczas postępowania. Czynności te obejmują: a) publiczne ogłoszenie o naborze (art. 28 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13 ust. 1 u.p.s.), b) powołanie kolegialnego organu przeprowadzającego nabór – komisji (art. 29a ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 14 ust. 2 pkt 5 u.p.s.), c) wydanie przez komisję rozstrzygnięcia w przedmiocie: wyłonienia nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów spełniających wymagania niezbędne

[1] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

[2] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2024 r., poz. 409.

oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe i przedstawienia pracodawcy celem zatrudnienia wybranego kandydata (art. 29a ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), oraz, odpowiednio, w przedmiocie określenia nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów (art. 14 ust. 2 pkt 1 u.p.s.) z uzasadnieniem dokonanego wyboru (art. 14 ust. 2 pkt 3 u.p.s.), a końcowo d) publikację wyniku naboru (art. 31 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 15 ust. 1 u.p.s.).

Postępowanie konkursowe służące przeprowadzeniu naboru jest postępowaniem przed organem administracji – komisją do spraw przeprowadzania naboru. Organ ten działa wewnątrz struktury aparatu organizacyjnego pracodawcy, nie będąc nominalnie wprawdzie pracodawcą, jakkolwiek w pełni od tego pracodawcy jest uzależniony, skoro to pracodawca tę komisję powołuje w celu wykonywania własnych zadań. Z racji posiadania statusu organu administracji działania z umocowania pracodawcy, który również wykonuje funkcję organu administracji publicznej, oraz z racji zapewnienia powszechnego wglądu do „zasad" (gwarancji kontroli społecznej) wedle jakich klarowana jest grupa kandydatów (do 5 osób) o optymalnych, najlepszych gwarancjach prawidłowego wykonywania zadań na wolnym stanowisku pracy, postępowanie to przejawia cechy postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia jego powiązania z kreowaniem oświadczenia woli pracodawcy o nawiązaniu z kandydatem stosunku pracy czynności te stanowią mechanizm stanowiący obiekt zainteresowania prawa pracy. Pomimo znacznego rozbudowania procedury służącej wyłonieniu najlepszych kandydatów (najlepszego kandydata), którzy spełnili wymagania w największym stopniu i następnie wyboru kandydata celem zatrudnienia, akt komisji (zawarty w protokole posiedzenia) nie wiąże pracodawcy, który wciąż zachowuje autonomię typową dla cywilnoprawnego oświadczenia woli. Może więc z żadnym z wybranych kandydatów nie nawiązać stosunku pracy, może też nawiązać stosunek pracy z innym kandydatem niż uznany przez komisję za najlepszy lub innym niż uznanym przez komisję jako należący do grupy (co najmniej 5-osobowej) kandydatów najlepszych. Z tego powodu, iż organ administracji jest pracodawcą zobligowanym tak do działania na podstawie przepisów prawa publicznego, jak i przepisów prawa pracy, to on sam ponosi końcowo odpowiedzialność za ocenę, czy i która osoba spośród uczestników naboru okazała się najlepsza, spełniając

wymagania w najlepszym stopniu i czy obydwa te stopnie „najlepsze" wypełniają wymogi gwarancji profesjonalizmu, sprawności i legalności działania pracownika na stanowisku.

Za tę sferę wynikającą z obsady odpowiedzialność ponosi już organ – pracodawca. To on, a nie komisja, będzie następnie pracownikowi udzielał upoważnienia do orzekania w sprawach administracyjnych, powierzał mu czynności wyłączone z kontroli przełożonych (na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych) oraz udział pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu związku publicznoprawnego. Ogromne bogactwo kombinacji doświadczenia zawodowego, wykształcenia, wiedzy i predyspozycji, jakie współcześnie, obok formalnych wymogów minimalnych do pełnienia służby publicznej, osoby kandydujące mogą prezentować, czyni z wyniku postępowania konkursowego wyłącznie urzędową opinię. Ta opinia wymaga od piastuna stanowiska zawierającego umowę o pracę z kandydatem innym niż wyłoniony przez komisję motywacji znajdującej źródło w inaczej położonych akcentach na ocenę kandydata, ale motywacji równie uprawnionej jak motywacja pochodząca od komisji. Co interesujące, motywacja ta nie jest nigdzie uwidaczniana; piastun stanowiska organu zatrudniającego winien ją jedynie wyrazić w formie dającego się wyartykułować wewnętrznego przekonania o optymalnych warunkach w realiach pracy na wolnym stanowisku w określonych – sobie przecież znanych – realiach obciążenia, sprawności działania i gwarancji płynących z doświadczenia i wiedzy zawodowej kandydata. Z przepisów prawa jednoznacznie wynika, że dopuszczalne są nabory, w wyniku których nie doszło do zatrudnienia żadnego kandydata (np. art. 12 ust. 1 u.p.s.) i to bez względu na przyczynę, jaką może być w szczególności: brak jakichkolwiek zgłoszeń kandydatów, brak kandydatów wybranych przez komisję, brak kandydatów uznanych za odpowiednich do zatrudnienia pomimo wywiązania się komisji ze wskazania puli kandydatów najlepszych. Również z art. 29a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. wynika, że największy stopień spełnienia wymagań wskazany przez komisję po stronie kandydata następuje wprawdzie w celu zatrudnienia, ale nawet ten stopień może okazać się nie dość wystarczający w ocenie samego pracodawcy i spowodować nienawiązanie stosunku pracy.

Wynik postępowania konkursowego jest tylko procesową próbą, raz to udaną, raz to nieudaną, zapewnienia obsady stanowisk pracy

w administracji publicznej za pomocą probierzy skupiających się na powodach jurydycznych, tj. na zestawieniu zalet i wad poszczególnych kandydatów. Waga jednak każdego z walorów, z punktu widzenia wiedzy dostępnej tylko pracodawcy, a więc uwzględniającej ryzyko odpowiedzialności za przyszłe czynności tej osoby, nie może być z mocy ustawodawczego nakazu zawsze taka sama, jak waga przypisana przez komisję, która ogranicza się wyłącznie do czynności proceduralnych; komisja kandydata nie zatrudnia i nie wiąże się z nim katalogiem praw i obowiązków z zakresu prawa pracy.

3. Względnie autorytarne oświadczenie woli kierownika zakładu pracy o odmowie nawiązania stosunku pracy

W tych wypadkach, w których nabór do pracy nie jest regulowany przepisami o postępowaniu konkursowym, pracodawca podczas formułowania oświadczenia woli o zatrudnieniu kandydata na pracownika w zasadzie jest ograniczony tylko obwarowaniami prawa pracy o zakazie dyskryminacji. Stosownie do art. 11^3 k.p. jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna. W zasadzie, jak wynika z terminu „w zatrudnieniu", wskazującego na granice czasowe, pracodawca winien ograniczać się do okoliczności wynikających z trwającego, skutecznie nawiązanego stosunku pracy, stanowiącego podstawową formę zatrudnienia, jakiemu k.p. został poświęcony. Tę semantykę burzy jednak już art. 18^{3b} § 1 pkt 1 i art. 18^{3b} § 2 pkt 1 k.p., gdzie dyskryminację, naruszenie zasad równego traktowania „w zatrudnieniu" zdefiniowano m.in. przez takie czynności pracodawcy jak: a) odmowa nawiązania stosunku pracy oraz b) niezatrudnienie pracownika. W ogóle na uwagę zasługuje już samo podejście ustawodawcy w zakresie reagowania przez pracodawcę na składaną mu ofertę nawiązania stosunku pracy. W realiach poddanych wyłącznie k.p. podejście to może co najmniej dziwić. Skoro relacja stosunku pracy jest relacją zobowiązaniową, opartą na kontrakcie, a więc zgodnym oświadczeniu woli, to od nieprzymuszonej woli układających

się stron zależy powstanie węzła zobowiązaniowego. Tymczasem pracodawca stawiany jest przez art. 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. co najmniej w roli jakiegoś organu do spraw zatrudniania, bowiem podejmuje, niejako po rozpatrzeniu podania o przyjęcie do pracy, akt odmowy nawiązania stosunku pracy. Jego reakcja nie jest tymczasem aktem załatwienia jakiejkolwiek sprawy, nie jest dwubiegunową czynnością, rozstrzygnięciem pozytywnym (o zgodzie na zawarcie umowy o pracę) lub negatywnym (o odmowie nawiązania stosunku pracy). Nie na tym przecież polega konsensus, który nie daje się pogodzić z konstrukcją kompetencji, do której wyraźnie k.p. w tym wypadku próbuje nawiązywać. Aż takiego stopnia upublicznienia stosunku pracy zapewne nie można byłoby dopuścić. Oświadczenie woli kandydata do pracy o gotowości do nawiązania stosunku pracy na wolnym stanowisku pracy nie jest podaniem, wnioskiem wymagającym reakcji od pracodawcy. Jest ofertą. Odmowa nawiązania stosunku pracy (czynność, o jakiej mowa w art. 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p.) lub nienawiązywanie zatrudnienia (a więc pewna bezczynność, która wypełnia miejsce po nielegalnym, jak można mniemać, niewydaniu aktu odmawiającego nawiązania stosunku pracy, w rozumieniu art. 18^{3b} § 2 pkt 1 k.p.) nie są aktami ani bezczynnością w rozumieniu k.p.a., a takie wrażenie można odnieść po lekturze regulacji k.p. o systemie żądania pracy i odpowiadania na to żądanie, załatwiania go, rozpatrywania podania.

Dopóki ustawodawca nie podejmie konsekwentnych kroków i nie stwierdzi, że regulacja k.p. stawia pracodawcę, kierownika zakładu pracy w roli organu kierującego zakładem administracyjnym (przyjmując, że pracownik jest użytkownikiem zakładu zaspokajającego jego potrzeby bytowe, socjalne), nie może być mowy o podobnym upublicznieniu zwykłego kodeksowego trybu zawierania umów o pracę ani też o krańcowym uzakładowieniu administracyjnym zakładu pracy. Naturalnie mogłoby tak być, a w pewnych segmentach działalności pracodawcy znacznie mogłoby to ułatwić osiąganie celów związanych z realizacją stosunku pracy. Bez systemowej wypowiedzi, wedle której prawo pracy stanowiłoby część prawa publicznego, można mówić wyłącznie o prywatnym podłożu kodeksowego stosunku pracy, a więc i nawiązywaniu go – gdy przepis prawa publicznego wprost nie stanowi odmiennie – drogą uzgodnień, konsensusu, którego aksjologia ze swej natury niedostępna jest

mechanizmom roszczeniowości i kontroli zewnętrznej, której przecież ma służyć każda procedura rozpatrywania żądań, załatwiania spraw, wydawania rozstrzygnięć (aktów).

Zresztą nie specjalnie wiadomo, gdzie ustawodawca ulokował kryteria, które raz to tamują zatrudnienie osoby, stanowiąc naruszenie równości kandydatów na pracowników (tu wskazuje się w art. 18^{3a} § 1 k.p.: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną), a innym razem uchylają te relewantne względnie cechy; tu wskazuje się, co może zadziwiać, a może nawet gorszyć – legalizm! Czy zatem nierówne potraktowanie kandydatów do pracy i zatrudnienie na stanowisku przedszkolanki kobiety, z pominięciem mężczyzny[3], albo zatrudnienie na stanowisku robotnika w kamieniołomie mężczyzny z pominięciem kobiety[4] stanowiło, w myśl art. 18^{3b} § 2 zd. wstępne k.p., zatrudnienie nielegalne? Naturalnie, że nie, bo nie o legalizm chodzi, ale o przestrzeganie tak prawa prywatnego, jak i norm pozaprawnych, do których prawo za pomocą klauzul odsyłających przekierowuje uczestników prywatnego obrotu prawnego. Pracodawca nie jest wyłącznie po to, aby działać „zgodnie z prawem", aby do tego się ograniczać, tzn. aby czynić zadość wymogom legalizmu; legalizm jest domeną procesów stosowania prawa. Pracodawca, oceniając zaś, czy nawiąże stosunek pracy z tym, czy z tamtym kandydatem, wykonuje prawo. Nakładanie po raz kolejny przez ustawodawcę warstwy urzędowego ze swej istoty legalizmu na kryteria naboru do pracy prowadzi donikąd. Jest kolejną próbą upublicznienia, uzakładowienia pracy, uczynienia z zakładu pracy jakiejś odmiany publicznej władzy, władzy zakładowo-pracowniczej. A takiej przecież nie ma.

---

[3] Do notoriów należy, że praca np. przedszkolanki wymaga przytulenia dziecka, a ten element opieki należy, nawet w oczach samego dziecka, do kobiety uosabiającej z samej natury predestynacje macierzyńskie. Pracodawcy-przedsiębiorcy wolno przyjmować strategię, że tego rodzaju aspekty pracy wychowawczej przedszkolanki będą traktowane jako priorytet i będą kształtować pozycję rynkową zakładu pracy, przedszkola. Stąd mówimy o przedszkolankach, nawiązując do zawodu nauczyciela przedszkolnego, a więc kobietach. Termin „przedszkolanka" nie ma męskiego odpowiednika.

[4] Czyż pracodawca, który na stanowisko takiego robotnika zatrudni kobietę w początkowej fazie ciąży na okres półroczny, nie napotka na zakaz zlecania jej jakichkolwiek prac, gdy każdy z ładunków przenoszonych w kamieniołomie należy do prac wzbronionych?

Już w art. 18^{3b} § 1 zd. końcowe k.p., to co miało być wymogami legalizmu z art. 18^{3b} § 2 zd. wstępne k.p., nazywa się jednak obiektywnymi powodami albo też rzeczywistym wymaganiem lub decydującym wymaganiem zawodowym, a więc argumentami odnoszącymi się do istoty stosunku pracy, odpowiadającemu zamysłowi pracodawcy. A to przecież byłoby do osiągnięcia już przez cywilną naturę wstępowania w relacje umowne, zwłaszcza przez art. 300 k.p. odsyłający również do art. 5 k.c.[5] w zakresie społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Tę wartość ustawodawca wymienia jeszcze przed zasadami współżycia społecznego. Założona przez pracodawcę ekonomia stosunku pracy (a więc wzgląd na czynnik gospodarczy) oraz wizja własnej aktywności (czynnik społeczny) to dostatecznie wyraźne dyrektywy pozwalające na kontrolę, czy zatrudniając jednego kandydata z pierwszeństwem przed drugim, nie wykroczono poza naturę stosunku pracy. Zatrudnienie nie jest natomiast, jak wynika to z relacjonowanych przepisów k.p., jakąś powszechnie dostępną usługą, prawem do umowy o pracę, gdzie zapewnić należy ogólną równość i dostępność, a następnie martwić się o prawne kryteria odstępowania od tej równości i dostępności. Te kryteria są już wpisane w motywację pracodawcy; wystarczy, aby prawo uwzględniało, że motywacja ta delimitowana jest celem kodeksowego stosunku pracy i jego zobowiązaniową, cywilną naturą.

Skoro ustawodawcy już chciało się odwołać do względów legalizmu podczas wydawania przez zakład pracy aktu odmowy nawiązania stosunku pracy, względnie formy bierności nazwanej niezatrudnieniem pracownika, to zapewne lepiej byłoby z takiej aktywności uczynić konsekwentnie, w wyraźnej regulacji k.p., akt administracyjny (decyzję organu w sensie funkcjonalnym), zaś z bierności – milczące załatwienie sprawy w rozumieniu k.p.a., a następnie z punktu tejże legalności, odpowiadającej przecież probierzowi kontroli z art. 1 § 2 p.u.s.a.[6], poddać kontroli sądów administracyjnych. Spór o legalność odmowy nawiązania stosunku pracy stałby się sporem o prawidłowość aktu zakładu pracy rozumianego jako zakład administracyjny zapewniający usługę regulowanego publicznie dostępu do pracy niż sporem o nawiązanie stosunku pracy w obrocie

[5] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071.

[6] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1267.

prywatnym, jak podchodzi do tego art. 262 § 1 k.p. w zw. z art. 47 § 2 pkt 1 lit. a k.p.c.[7], a więc w granicach relacji cywilnej; fakt, że nie wiadomo do końca, jakiej treści miałaby to być relacja (kontraktowa, deliktowa czy inna), skoro żaden stosunek prawa prywatnego nigdy między stronami sporu nie powstał, a sam sąd powszechny go nie może wygenerować w takich realiach własnym wyrokiem. Oferta kandydata do pracy o nawiązanie z nim stosunku pracy, gdy pracodawca na nią nie odpowiada z zachowaniem wymogów art. 300 k.p. w zw. z art. 66 § 2 k.c., nigdy nie stanie się podstawą wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na podstawie art. 189 k.p.c. Nie powstał bowiem interes prawny po stronie kandydata na pracownika. Ten niedostatek ustawodawca próbował „ubrać" w ramy kontroli z uwagi na legalizm, ale nie zapewnił aparatury publicznoprawnej, która wprowadzałaby mechanizm gwarantujący wywiązanie się z tak rozumianego legalizmu podczas zatrudniania pracownika.

4. Administracyjnoprawne pierwszeństwo w nawiązaniu stosunku pracy

4.1. Pierwszeństwo dłużnika alimentacyjnego

Mechanizm konkursowy i mechanizm zakazu dyskryminacji podczas nawiązywania zatrudnienia to instytucje prawne, które pozwalają – pomimo wolnego stanowiska pracy – uniknąć zatrudnienia, a więc nie zatrudnić żadnego z konkurujących kandydatów na pracowników. Wykazują, choć z różnym stopniem trudności, na jakie napotyka pracodawca odmawiający zatrudnienia, ciążenie w kierunku zobowiązaniowej idei stosunku pracy. W przypadku konkursu opinia komisji konkursowej może być zanegowana przez pracodawcę, zaś w wypadku zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu istnieje możliwość argumentowania odmowy zatrudnienia wymogami obiektywnych powodów, rzeczywistych lub decydujących wymagań, zmierzających do konkluzji, że stosunek pracy w wypadku tych akurat kandydatów nie spełniłby elementarnych oczekiwań gospodarczych, jakie

[7] Przepisy precyzujące odmiany dopuszczalnych powództw uwzględniają już tylko sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy, gdy strony związały się umową, ale wymaga się władczego ustalenia jej charakteru; art. 476 § 1 pkt 1^1 k.p.c.

prawodawca w granicach umowy ma przecież tytuł projektować.

Odmienny charakter ma instytucja pierwszeństwa w nawiązywaniu stosunku pracy. Jej istotą jest zastąpienie woli pracodawcy na etapie zatrudniania kandydata. Instytucja ta nakazuje dokonać pracodawcy wyboru tego spośród konkurujących kandydatów, który ma cechę doniosłą z punktu widzenia wyraźnego przepisu prawa administracyjnego. Pierwszeństwo w nawiązaniu stosunku pracy obala zatem tak metodologię konkursową (tam, gdzie konkurs przewidziano), jak i uchyla zakaz dyskryminowania kandydatów. Założenia pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy są niezwykle bliskie idei skierowania do pracy, tyle że w tym wypadku to nie rozstrzygnięcie organu, ale już sam przepis prawa i wola kandydata stawiającego się przed pracodawcą powodują, że dochodzi do zatrudnienia właśnie jego.

Pierwsza odmiana pierwszeństwa w nawiązywaniu stosunku pracy wynika z art. 56a u.p.z. w zw. z art. 5 ust. 2 u.p.a. Stosownie do tych regulacji jest to osoba, która w trybie administracyjnym jest dyscyplinowana do wypełniania obowiązku alimentacyjnego (do uiszczania zasądzonych od niej przez sąd powszechny alimentów) i ma status dłużnika alimentacyjnego. Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.p.a. właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta – działający przy pomocy kierownika ośrodka pomocy społecznej), po stwierdzeniu, że przyczyną niewywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego jest brak zatrudnienia, nakłada na dłużnika alimentacyjnego obowiązek zarejestrowania się jako bezrobotny lub poszukujący pracy w powiatowym urzędzie pracy, wyznaczając na tę czynność termin 30-dniowy; niedochowanie tego terminu skutkuje wydaniem kolejnej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego (kwalifikowanego z punktu widzenia szkodliwości społecznej) za dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych (art. 5 ust. 2 zd. końcowe u.p.a.). Taka zaś decyzja skutkuje złożeniem przez wójta wniosku o ściganie karne dłużnika alimentacyjnego za przestępstwo uporczywej niealimentacji z art. 209 k.k. i wydaniem przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 5 ust. 3b u.p.a.). Pierwszeństwo w nawiązywaniu stosunku pracy wchodzi naturalnie w grę wówczas, gdy właściwy wójt ustali w toku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 5 u.p.a.[8], za pomocą instytucji wywiadu

[8] Zagadnienia procesu administracyjnego w sprawach dłużników i wierzycieli alimentacyjnych szeroko analizuje S. Nitecki, *Świadczenia z funduszu*

alimentacyjnego[9], że przyczyną statusu dłużnika alimentacyjnego jest wyłącznie brak zatrudnienia, zaś sam dłużnik dołączy do swojego statusu dodatkowy status – bezrobotnego i zarejestruje się w powiatowym urzędzie pracy z mocy decyzji wójta. Wówczas art. 56a u.p.z. nakłada na pracodawcę (który w porozumieniu z organem zatrudnienia oferuje wolne stanowisko pracy w ramach robót publicznych) obowiązek zatrudnienia w pierwszej kolejności bezrobotnych będących dłużnikami alimentacyjnymi. W wypadku, gdy do wolnego stanowiska pracy współkonkurują kandydaci, pośród których jest bezrobotny dłużnik alimentacyjny, to pracodawca ma bezwzględny obowiązek zawrzeć z nim umowę o pracę.

Trafnie podkreślają A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik i A. Korcz-Maciejko, że postępowanie prowadzone w pierwszej fazie przed wójtem, a w drugiej przed dyrektorem powiatowego urzędu pracy, ma w istocie skontrolować, czy przyczyną zadłużenia alimentacyjnego nie jest unikanie pracy przez osobę do niej zdolną, gotową i mającą szereg wymagalnych zobowiązań wymagających osiągania wynagrodzenia za pracę[10]. Należałoby też wskazać na inną kategorię osób obciążonych alimentami, które napotykają na trudności w ich uiszczaniu. Wprawdzie osoby te nie są dłużnikami alimentacyjnymi spełniającymi warunki przyznania statusu bezrobotnego, ale występuje po ich stronie dodatkowe utrudnienie w podjęciu pracy, jakim jest status skazanego – użytkownika zakładu karnego. Stosownie do art. 122 § 2 *ab initio* k.k.w. pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych. Właściwy zatem dyrektor zakładu karnego, przystępując do obsady wolnych stanowisk pracy w zakładzie karnym (względnie w przywięziennym zakładzie pracy), winien przy wydawaniu zezwoleń kierować się pierwszeństwem wynikającym z prawa rodzinnego. Tak pierwszeństwo w nawiązaniu stosunku pracy wynikające z art. 56a u.p.z. w zw. z art. 5 ust. 2

---

alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe, Wrocław 2009, s. 89 i nn.

[9] Wskazuje się, że podstawą podjęcia środków dyscyplinujących wobec dłużnika alimentacyjnego, w tym obejmujących nakaz rejestracji w urzędzie pracy w celu skorzystania z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy, jest postanowienie wójta w sprawie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Zob. np. W. Maciejko, *Postępowanie wobec dłużnika alimentacyjnego oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 162 i 166.

[10] A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 87.

u.p.a., jak i z art. 122 § 2 *ab initio* k.k.w., jest pierwszeństwem, które ma dwie funkcje płynące z wartości realizowanych przez państwo. Po pierwsze, służy zapewnieniu bytu, środków utrzymania, osobom alimentowanym, a więc przeciwdziała oczywistym przeszkodom w realizacji obowiązku alimentacyjnego, o jakim mowa w art. 128 k.r.o. Bezrobocie osoby zobowiązanej do alimentacji oraz utrudnienia w nawiązaniu stosunku pracy w realiach odbywania kary pozbawienia wolności w ocenie ustawodawcy tak mocno rezonują zwykły status osoby obowiązanej do alimentacji, że wymaga to interwencji państwa w jego prywatne stosunki, związane z poszukiwaniem źródła gromadzenia środków przeznaczonych na świadczenia alimentacyjne. Po drugie, taki zespół instrumentów administracyjnych zapobiega uruchomieniu mechanizmów dalej idących i, zarazem, gorzej rokujących co do skuteczności realizacji obowiązku alimentacyjnego. Tamuje podstawę ryzyka zabezpieczenia społecznego, które uruchamiałoby środki publiczne z funduszu alimentacyjnego (a zatem zapobiega publicznemu kredytowaniu zaległych alimentów ze strony administracji gminnej) i zapobiega karom administracyjnym (w postaci decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy) oraz karnym (w postaci kary z tytułu przestępstwa uporczywej niealimentacji), które zwykle pogłębiają tylko zapaść dłużnika alimentacyjnego, pozbawiając go jednego z potencjalnych źródeł czerpania dochodu, jakim jest prawo jazdy, i prowadzą do wydłużenia pobytu w zakładzie karnym w wypadku skazania z art. 209 k.k. Ustawodawca wprowadza więc konkurencję pomiędzy dwoma statusami dłużnika alimentacyjnego: zwykłego, ściganego administracyjnie z racji zaległości względem funduszu alimentacyjnego i skazanego za uporczywą niealimentację, który korzysta z pierwszeństwa w zatrudnieniu w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności. Wybierane jest zatem mniejsze zło.

4.2. Pierwszeństwo inwalidy. Orzeczenie powiatowego zespołu do spraw niepełnosprawności w zakresie wskazania do pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy

Drugą kategorię kandydatów na pracowników korzystających z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy stanowią osoby niepełnosprawne. Trafnie dostrzega A. Kogut, że uprawnienia osób niepełnosprawnych związane z ich zatrudnieniem można

sklasyfikować, wyodrębniając uprawnienia szczególne, uregulowane w art. 11 i nn. u.r.z.[11] oraz uprawnienia rozproszone w innych aktach prawnych[12]. Wprawdzie podstawowe prawo wynikające ze statusu osoby niepełnosprawnej uregulowane w art. 11 ust. 1 u.r.z., tzn. prawo dostępu do rynku pracy, jest odesłaniem do u.p.z., to nie stanowi ono zwykłego „zrównania" osoby niepełnosprawnej z prawami bezrobotnych z u.p.z., bowiem dostęp do rynku pracy dla osoby niepełnosprawnej nie zamyka się na u.p.z., ale konkretyzuje się przede wszystkim przez prawo pierwszeństwa w obejmowaniu wolnych miejsc pracy, unormowane w wielu szczególnych regulacjach, zwłaszcza pragmatycznych. W wypadku osoby niepełnosprawnej pierwszeństwo w domaganiu się nawiązania stosunku pracy przyjmuje jedną z form gwarantowanego przez art. 11 ust. 1 u.r.z. dostępu takiej osoby do rynku pracy. Szczegółowe rozwiązania konstruujące prawo pierwszeństwa osoby niepełnosprawnej zawarto w regulacjach prawa pracy o dostępie do stanowisk w służbie publicznej, tj. w art. 29a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13a ust. 2 u.p.s. oraz *art. 3b ust. 2 u.p.p*. Stosownie do tych regulacji, jeżeli wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w urzędzie wynosi mniej niż 6%, a osoba niepełnosprawna znalazła się w grupie nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów wyłonionych w postępowaniu konkursowym (tam, gdzie ten wymóg funkcjonuje, a więc w służbie cywilnej i w urzędach samorządowych; w administracji państwowej go brak), to osoba niepełnosprawna korzysta z pierwszeństwa w zatrudnieniu. Naturalnie prawo do pierwszeństwa nie jest prawem zastępującym roszczenie o zatrudnienie, tzn. nie obala założeń konkursowych i wiąże pracodawcę, o ile po konkursie ma zamiar zatrudnić jedną z osób wyłonionych przez komisję. Gdy podejmuje odmienną decyzję (o niezatrudnieniu żadnego z uczestników konkursu, lub uczestnika spoza grupy 5 najlepszych w opinii komisji konkursowej),

---

[11] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 913.

[12] Zob. szerzej A. Kogut, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 169. Autorka ta poddaje ocenie takie uprawnienia w sferze prawa pracy, które status niepełnosprawnego rodzi w zakresie: dostępu do rynku pracy, powrotu do pracy po wypadku przy pracy, skróconego czasu pracy, zakazu zatrudniania w porze nocnej, dodatkowej przerwy w pracy, dodatkowego urlopu wypoczynkowego, dodatkowego zwolnienia od pracy w celu realizacji turnusu rehabilitacyjnego.

prawo pierwszeństwa, jak można sądzić, upada.

Ocenić należałoby trzy kwestie związane z prawem pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy: kategorię pracodawców, względem której to pierwszeństwo działa, rolę współczynnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zaś końcowo – źródło korzystania ze statusu osoby niepełnosprawnej legitymowanej do powoływania się na pierwszeństwo w zatrudnieniu. Jak można przyjąć, idea pierwszeństwa ma przeciwdziałać tendencji dyskryminującej; na wolnym rynku pracy nie zawsze nałożenie obowiązku zatrudniania niepełnosprawnego przed osobą zdrową przynieść mogłoby legalne wykreowanie takiego zatrudnienia. Stąd na takim rynku przyjęto metodę zachęcania pracodawcy do dobrowolnego (poza mechanizmami pierwszeństwa), za pomocą ulg, zwolnień i preferencyjnych stawek ciężarów publicznych, tak podatkowych, jak i z zakresu ubezpieczeń społecznych, a nadto dostępności świadczeń refundujących koszty, zatrudnienia niepełnosprawnych. Rynek zatrudnienia publicznego, tzn. w aparacie administracji publicznej, jest więc rynkiem, na którym państwo mogło niejako „z wyłącznością" wprowadzić pierwszeństwo niepełnosprawnego, samo przecież gwarantując przestrzeganie ustanowionego przez się nakazu.

Tylko czy metoda ta nie kłóci się z naturą zatrudnienia w administracji publicznej? Praca w administracji publicznej jest odmianą służby publicznej. Jak już podnoszono, opiera się na znacznym stopniu dyspozycyjności, znacznym stopniu nieprzewidywalności konstrukcyjnych składników stosunku pracy (stanowiska, jednostki organizacyjnej, siedziby), znacznego stopnia nastawienia na rezultat determinowany poleceniami służbowymi i aktualnymi potrzebami państwa, reformami aparatu i wreszcie dynamicznymi potrzebami wspólnoty obywateli, mieszkańców. Stąd tak znaczna rola instytucji przeniesienia, delegowania, powierzenia pełnienia obowiązków typowych przecież dla stosunków służbowych, administracyjnoprawnych. Nie jest więc tak, że zakres obowiązków raz ustalony podczas nawiązywania stosunku pracy, z należytą troską o odmianę ułomności organizmu urzędnika – niepełnosprawnego, zachowa niewzruszalność aż do nabycia uprawnień emerytalnych i naturalnego rozwiązania stosunku pracy. Zatrudniając osobę tamującą możliwość jej przeniesienia, delegowania do innej pracy, z ograniczonym czasem pracy i z dodatkowymi urlopami oraz zwolnieniami,

może prowadzić tak do utrudnień (w wypadkach jednostkowych), a może i do paraliżu pracy aparatu państwa (gdy przeszkody takie skumulują się wskutek wzrostu liczby niepełnosprawnych pracowników administracji publicznej)[13]. Zatem może wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o jakim mowa w art. 29a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13a ust. 2 u.p.s., *art. 3b u.p.p.*, jest jakimś zabezpieczeniem sprawności publicznej funkcji władzy? Regulacje te, poza górnym ekstremum (6%), odsyłają do instytucji wskaźnika uregulowanej w u.r.z. Tyle że żaden z przepisów tej ustawy ani takiego wskaźnika nie definiuje, ani też nie daje podstaw, by z jego granicą wiązać sprawność aparatu urzędowego. Przeciwnie, granica od 2% (w 2005 r.) do 6% (od 2008 r.) wskaźnika zatrudnienia niepełnosprawnych w urzędzie została przez ustawodawcę potraktowana w art. 21 ust. 2 u.r.z. jako granica zwolnienia zakładów pracy administracji publicznej z ciężaru wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Tym samym wprowadzono normatywny dowód, że administracja publiczna obciążona zatrudnieniem osób niepełnosprawnych już od granicy 2% ogółu zatrudnienia może się stać niewydolna finansowo wskutek samych tylko danin publicznych generowanych przez stanowiska pracy osób niepełnosprawnych. Wydajność organizacyjną w procesach sprawowania władzy publicznej prawodawca przemilczał. Granica 6% zatrudnienia niepełnosprawnych w aparacie administracji publicznej nie jest więc normatywną gwarancją bezpieczeństwa realizacji zadań publicznych w systemie zdyscyplinowanej, wymagającej wzmożonej dyspozycyjności służby publicznej, ale granicą nadmiernego obciążenia fiskalnego aparatu generowanego przez stanowiska osób niepełnosprawnych.

Tytułem pozwalającym na powołanie się na uprawnienie w postaci pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy jest status osoby niepełnosprawnej. Status ten nabywa się drogą sformalizowanego postępowania o charakterze hybrydowym. W pierwszej fazie postępowanie to jest postępowaniem administracyjnym kończącym się decyzją administracyjną (orzeczeniem I lub II instancji) powiatowego

[13] J. Hašek swoje przemyślenia na ten temat zobrazował dość wyraźnie, rysując scenę, w której Józef Szwejk jechał w umundurowaniu na wózku inwalidzkim z okrzykiem „Na Belgrad!", popychany na ulicy przez pokojówkę; J. Hašek, *Przygody dobrego wojaka Szwejka podczas wojny światowej*, tłum. P. Hulka-Laskowski, Warszawa 1998, t. 1, s. 37.

lub wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, wydawaną na podstawie art. 3 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1–3 i 5, art. 6 u.r.z. i § 2 ust. 2 oraz § 13 ust. 2 r.o.n.[14], zaś w drugiej, po wniesieniu powództwa (odwołania) od ostatecznej decyzji do sądu powszechnego (w I instancji, sądu rejonowego – sądu pracy, w II instancji – sądu okręgowego), stanowi proces cywilny w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 6c ust. 8 u.r.z. w zw. z art. 477^8 § 2 pkt 4 i art. 477^9 k.p.c.).

Kluczowe znaczenie w kształtowaniu prawa do zatrudnienia z pierwszeństwem przed osobą zdrową (w pełni sprawną) odgrywa art. 3 ust. 2 u.r.z., stanowiąc, że orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności stanowi także podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów. Nie ulega więc wątpliwości, że orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (lekkim, umiarkowanym lub znacznym) ma być podstawą korzystania z prawa pierwszeństwa w zatrudnieniu, skoro to prawo wynika z regulacji odrębnych, pragmatyk urzędniczych. Dzieje się tak wówczas, gdy orzeczenie zespołu do spraw niepełnosprawności lub wyrok sądu pracy, działającego jako sąd odwoławczy, konkretyzuje prawo, o jakim mowa w art. 4 ust. 1–3 u.r.z. w części dotyczącej warunków dozwolonej niepełnosprawnemu pracy oraz § 4 r.o.n. *A contrario*, bez takiej podstawy, korzystanie z uprawnienia wprost przewidzianego dla osoby niepełnosprawnej przez przepis prawa jest niemożliwe. Przy innym założeniu decyzja administracyjna, jaką jest orzeczenie zespołu i wyrok sądu pracy w sprawie z odwołania od takiej decyzji, nie miałyby waloru aktu władczego; przecież wiążący charakter takiego rozstrzygnięcia wynika już chociażby z art. 365 § 1 k.p.c. Pracodawca – kierownik urzędu prowadzący nabór na wolne stanowisko pracy z udziałem kandydata – niepełnosprawnego, jest przecież inną osobą związaną takim orzeczeniem, w rozumieniu tego przepisu, skoro art. 29a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13a ust. 2 u.p.s., *art. 3b u.p.p.* wymagają od niego w procesie rekrutacji zbadania po stronie kandydata statusu osoby niepełnosprawnej uprawnionej do pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy. Nie można zatem zgodzić się z poglądem I. Sierpowskiej,

[14] Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 857.

że jedne rozstrzygnięcia zawarte w orzeczeniu (np. o zaliczeniu do stopnia niepełnosprawności) wiążą organ, strony i inne osoby, gdy przepis tego wymaga, zaś inne (np. dotyczące wskazań) już nie stanowią wiążącego rozstrzygnięcia i że są swobodnymi zaleceniami albo opiniami, bez wpływu na stosunek prawa materialnego inkorporowany w takiej decyzji administracyjnej[15].

Tylko jedno rozstrzygnięcie przewidziane zostało przez ustawodawcę, jako adekwatne do stwierdzenia, że osoba nabywająca z mocy orzeczenia status niepełnosprawnego (a dokładniej osoby ze stopniem niepełnosprawności) korzysta z uprawnienia do korzystania z prawa pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy lub z pierwszeństwa w zatrudnieniu jako takim, opartym na konkurowaniu co najmniej dwu kandydatów. *Ergo*, nie każdy adresat orzeczenia o stopniu niepełnosprawności jest uprawniony do pierwszeństwa w zatrudnieniu. Niezdolność do pracy, zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymaganie pomocy innej osoby w wypełnianiu roli społecznej, w tym roli pracownika stałej lub długotrwałej, gdy idzie o stopień znaczny oraz czasowej lub częściowej, gdy idzie o stopień umiarkowany, to przesłanki uznania, że osoba jest niepełnosprawna (art. 4 ust. 1 i 2 u.r.z.); nie są one wystarczające do korzystania z uprawnienia do pierwszeństwa w podejmowaniu pracy, bowiem niepełnosprawną jest w tym rozumieniu m.in. osoba całkowicie niezdolna do pracy, a więc w ogóle wyłączona z zatrudnienia, w tym z zatrudnienia z pierwszeństwem przed konkurentami. Podobnie istotne obniżenie zdolności wykonywania pracy (art. 4 ust. 3 u.r.z.), to jedynie przesłanka uznania za osobę niepełnosprawną w stopniu lekkim. Sam ustawodawca stwierdził, że za uprawnienia związane z podejmowaniem pracy odpowiada ta część orzeczenia, która rozstrzyga o wskazaniach w rozumieniu art. 6b ust. 3 zd. wstępne u.r.z. Wskazania stanowią związane ze stanem organizmu warunki, a więc elementy decyzji administracyjnej, o jakich mowa w art. 107 § 2 k.p.a. Stanowią zastrzeżenia, pod jakimi adresat może korzystać z oznaczonych praw przewidzianych w przepisach szczególnych. Już w samym art. 6b ust. 3 u.r.z. przewidziano *expressis verbis* niektóre wskazania dotyczące stosunku pracy, w tym: odpowiedniego zatrudnienia

[15] I. Sierpowska, [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej…*, dz. cyt., s. 42 i 43.

uwzględniającego psychofizyczne możliwości niepełnosprawnego (art. 6b ust. 3 pkt 1 u.r.z.) oraz zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej (art. 6b ust. 3 pkt 3 u.r.z.). Jest to oczywiście wyliczenie przykładowe wskazań, co wynika ze zwrotu „w szczególności" i nakłada na orzekający zespół lub sąd pracy obowiązek każdorazowej oceny, czy strona spełnia warunki korzystania z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy przewidziane dla niektórych kategorii niepełnosprawnych, w szczególności zaś w stosunku do niepełnosprawnych mogących z uwagi na stan zdrowia, podejmować pracę w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności obowiązany jest zamieścić w orzeczeniu wskazanie do korzystania z pierwszeństwa przy nawiązywaniu stosunku pracy, jeżeli stwierdzi na podstawie § 4 ust. 1–3 r.o.n. oceni (lub: weźmie pod uwagę): a) taki stan organizmu niepełnosprawnego, który daje co najmniej ograniczoną zdolność do pracy (co uprawnia do badania dalszych przesłanek szczegółowych pierwszeństwa w zatrudnieniu), b) kwalifikacje, wykształcenie i zawód wyuczony lub wykonywany dotychczas (a co za tym idzie powszechność lub niedostępność odpowiednich wolnych stanowisk pracy i zdolność do pokonania konkurencji bez kreowania sytuacji uprzywilejowanej), a także c) możliwości na rynku pracy po przekwalifikowaniu lub po przeszkoleniu zawodowym – i dopiero wówczas zespół ten orzeknie czy zestawienie sytuacji zawodowej, w jakiej znalazł się niepełnosprawny, wymaga interwencji władzy publicznej w postaci usunięcia osób konkurujących z nim o wolne stanowisko pracy, w trybie przewidzianym przez regulacje szczególne, zwłaszcza pragmatyczne zawarte we wspomnianych art. 29a ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13a ust. 2 u.p.s. i *art. 3b u.p.p.*

4.3. Pierwszeństwo wynikające ze szczególnej sytuacji

Inną kategorią osób korzystających z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy na wolnym stanowisku pracy są osoby w szczególnej sytuacji. Sytuacja, o jakiej tu mowa, jest sytuacją administracyjnoprawną, bowiem przepisy prawa związały ją ze statusami o charakterze administracyjnoprawnym: statusem bezrobotnego w stopniu kwalifikowanym (bezrobotny w szczególnej sytuacji na

rynku pracy) z art. 49 w zw. z art. 66a u.p.z. oraz ze statusem użytkownika zakładu administracyjnego (zakładu karnego), tj. skazanego w szczególnej sytuacji materialnej, osobistej lub rodzinnej, w rozumieniu art. 122 § 2 k.k.w. Szczególna sytuacja uprawniająca do pierwszeństwa w zatrudnieniu niekiedy już przez ustawodawcę wiązana jest z oznaczoną płaszczyzną wymagającą łagodzenia niekorzystnych społecznie zjawisk (np. młody lub podeszły wiek, jak ma to miejsce w wypadku osób z art. 49 pkt 1 i 3 u.p.z.), które zwykle potęgują trudności w nawiązaniu stosunku pracy. Stan rodzinny, zwłaszcza posiadanie dzieci, niewątpliwie nawiązuje do grożącego niezatrudnionemu widma uzyskania statusu dłużnika alimentacyjnego, co stanowi zabezpieczenie przed przesłanką pierwszeństwa już wcześniej poddawaną ocenie (art. 49 pkt 5 u.p.z., art. 122 § 2 k.k.w. w części dotyczącej szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej). Inna podstawa sytuacji szczególnej to zagrożenie dla przeciążenia systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza gdy osoba podejmująca pracę korzysta lub – nie podejmując zatrudnienia – będzie korzystać z systemu pomocy społecznej (art. 49 pkt 4 u.p.z. i art. 122 § 2 k.k.w. w części dotyczącej szczególnie trudnej sytuacji materialnej). Gdy idzie o sposób powiązania statusu osoby w sytuacji szczególnej, ustawodawca przyjął różne metody, aby wykreować płaszczyznę, w której osobie takiej będzie gwarantowane pierwszeństwo w podejmowaniu pracy. W wypadku bezrobotnych w szczególnej sytuacji wykorzystano status pracodawcy, który na mocy porozumienia z organem zatrudnienia (dyrektorem powiatowego urzędu pracy) zaoferował wolne stanowisko pracy w ramach instytucji programu specjalnego w celu aktywizacji zawodowej (w rozumieniu art. 66a u.p.z.) polegającej na utrzymywaniu miejsc pracy, na których zatrudniono osoby w szczególnej sytuacji, co wynika z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych[16]. W przypadku zaś skazanych w szczególnej sytuacji ocenę do korzystania z pierwszeństwa pozostawiono w kompetencji organu Służby Więziennej (dyrektora zakładu karnego) zezwalającego na pracę. Do niego skierowano bowiem nakaz w postaci zwrotu obrazującego pierwszeństwo: „pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, osobistej lub rodzinnej" (art. 122 § 2 k.k.w.).

[16] T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 638.

4.4. Pierwszeństwo funkcjonariusza publicznego. Zaświadczenie organu wojskowego lub zniesionego organu administracji sądowej o pierwszeństwie zatrudnienia

Inną kategorię osób korzystających z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy stanowią funkcjonariusze publiczni, którzy wyrazili wolę przejścia z kończącego się zatrudnienia w jednym aparacie władzy do innego, gdy to pierwsze zatrudnienie nie może być kontynuowane bez winy tego funkcjonariusza. Takie rozwiązanie wprowadzono w stosunku do: a) żołnierzy zawodowych, którzy zostali zwolnieni ze służby wojskowej bez własnej winy (tracąc zdolność do pełnienia służby w następstwie zbyt długo trwającej choroby, w związku ze zmianą organizacyjną jednostki implikującą brak odpowiedniego stanowiska służbowego), co uprawnia ich do pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy na stanowiskach związanych z obronnością kraju w administracji publicznej, stosownie do art. 235 ust. 1 i 7 u.o.o.[17], w tym odczytywanym łącznie z art. 26 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. oraz b) pracowników wymiaru sprawiedliwości (sądu), którzy w związku ze zniesieniem sądu korzystają z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy w innym sądzie lub też w prokuraturze zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury[18]. Interesujące z punktu widzenia kontynuacji służby publicznej przez obie te kategorie funkcjonariuszy (żołnierzy w stanie spoczynku i byłych pracowników zniesionego sądu) jest to, że skutek wywoływany przez instytucję pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy, odpowiednio, w administracji publicznej na stanowisku związanym z obronnością lub w innym sądzie albo w prokuraturze, jest taki sam jak w wypadku instytucji przeniesienia służbowego do dalszego wykonywania zadań w innym urzędzie, jaki uregulowano np. w art. 22 ust. 1 u.p.s. lub w art. 63 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.; nieco mniejszy jest tylko stopień pewności objęcia nowego stanowiska w nowym urzędzie (sądzie, prokuraturze), bowiem nie ma mechanizmu (ani ustawowego, ani służbowego) zabezpieczającego istnienie nowego stanowiska w dacie rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy

[17] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825.

[18] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1332.

lub służbowego, co powodować może konieczność wyczekiwania na wakat, a nadto zwiększa niepewność, gdy w ramach instytucji pierwszeństwa powstaje instytucja metapierwszeństwa, co spośród kilku korzystających z pierwszeństwa pierwszego stopnia (np. żołnierzy zwolnionych z uwagi na stan zdrowia; art. 235 ust. 1 u.o.o.) wymaga wskazania osoby korzystającej z pierwszeństwa drugiego stopnia, a więc wyprzedzających oferty innych, posiadających pierwszeństwo stopnia pierwszego (np. żołnierzy zwolnionych z uwagi na zmiany organizacyjne Sił Zbrojnych, ale dodatkowo obciążonych chorobą wywołaną szczególnymi właściwościami pełnionej służby wojskowej poza granicami Polski; art. 235 ust. 7 u.o.o.). W wypadku tej odmiany pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy wypływa na pierwszy plan funkcja socjalna stosunku pracy, która może być zachwiana przez dynamikę organizacyjną aparatu państwa. Reorganizacja jednostek wojskowych, likwidacja sądów to zdarzenia, które nakazują ustawodawcy sięgać z jednej strony do przenoszenia pracowników do nowych struktur, gdy te znoszone są zastępowane przez inne (co odbywa się zwykle z mocy przepisów wprowadzających nowe instytucje), a gdy te dotychczas działające struktury nie są zastępowane innymi – zapewnieniem przynajmniej pierwszeństwa w obejmowaniu zwalniających się sukcesywnie odpowiednich stanowisk w różnych urzędach administracji publicznej. Pomocniczy charakter ma pierwszeństwo przewidziane dla funkcjonariuszy tracących zdolność do kontynuacji dotychczasowego zatrudnienia, zwłaszcza przez ustanie zdolności do służby, ale z zachowaniem zdolności do pracy na podstawie stosunku pracy.

Tytułem do korzystania z prawa pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy przez żołnierza w stanie spoczynku jest zaświadczenie szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji. Podstawę wydania zaświadczenia wiążącego ewentualnego pracodawcę w kolejności zatrudnienia jest art. 235 ust. 4 i 6 u.o.o. w zw. z § 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie ewidencjonowania stanowisk pracy związanych z obronnością[19].

[19] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 548. Poz. 9 załącznika do tego rozporządzenia zawiera pozakodeksową instytucję procesową – żądanie sprostowania zaświadczenia. Prawo to nie jest odmianą zażalenia z art. 219 k.p.a., bowiem żądanie sprostowania nie dotyczy kwestionowania tego, iż organ nie wydał zaświadczenia o żądanej treści, ale omyłki lub błędu pisarskiego. Żądanie takie winno zatem być rozpatrzone w drodze zaświadczenia tego samego

Podstawą wydania zaświadczenia są akta sprawy w przedmiocie zwolnienia ze służby, skoro to z nich wynika podstawa zwolnienia otwierająca dostęp do pierwszeństwa w zatrudnieniu. Z kolei podstawą nawiązania stosunku pracy w trybie pierwszeństwa z żołnierzem zwolnionym ze służby jest nie tylko to zaświadczenie organu wojskowego, ale i przepis prawa wskazujący listę stanowisk pracy w administracji publicznej uznanych za związane z obronnością kraju (§ 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie stanowisk pracy związanych z obronnością kraju w administracji publicznej[20]), a więc wskazujący pozamilitarne stanowiska w urzędach administracji publicznej, do których zajmowania żołnierz spełnia obronnościowe wymogi kwalifikacyjne. Podobnego postępowania administracyjnego brakuje w wypadku pracowników zniesionego sądu, którzy pragną skorzystać z pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy na wolnym stanowisku pracy w innym sądzie lub też w prokuraturze. W ich przypadku funkcję takiego zaświadczenia pełni świadectwo pracy w części określającej przyczynę rozwiązania stosunku pracy. Stosownie do art. 97 § 2 k.p. świadectwo pracy powinno zawierać inne informacje niezbędne do ustalenia uprawnień pracowniczych; stwierdzenie prawa do pierwszeństwa w nawiązaniu nowego stosunku pracy nie jest uprawnieniem pracowniczym, bowiem nie wynika ze stosunku pracy. Ma walor publicznoprawny. Zatem tytuł do zamieszczenia tego stwierdzenia w świadectwie pracy wynika wyłącznie z poz. 8 *Informacje uzupełniające*, załącznika do r.ś.p.[21] Regulacja ta, w powiązaniu z unormowaniami o pierwszeństwie w nawiązywaniu zatrudnienia wymaga od pracodawcy (prezesa znoszonego sądu) wskazania przyczyny rozwiązania stosunku pracy, jaką było zniesienie sądu w rozumieniu art. 4a ustawy o pracownikach sądów i prokuratur. Świadectwo pracy w tej akurat części stanowi (w odróżnieniu od reszty jego tekstu) dokument urzędowy o cechach zaświadczenia z art. 217 k.p.a.

---

organu o nowej treści lub też postanowieniem o odmowie wydania zaświadczenia prostującego.

[20] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 994.

[21] Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1016.

5. Zbieg pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy i roszczenia o pracę

Odnieść należałoby się do pewnej różnicy zachodzącej pomiędzy instytucjami pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku pracy oraz roszczenia o pracę, które – jak już wspomniano – realizowane jest skierowaniem kreującym stosunek pracy w następstwie zgłoszenia roszczenia przez kandydata na pracownika. Konstrukcja roszczenia adresowana jest do właściwego organu administracji publicznej, w tym sensie, że to on ma obowiązek swoim skierowaniem wygenerować warunki do realizacji stosunku pracy w związku ze zgłoszeniem się osoby, której ustawa gwarantuje pracę. Zatem w ramach konstrukcji roszczenia o pracę w ogóle nie ma mowy o istnieniu oferty zatrudnienia czy też wolnego miejsca pracy zgłoszonego lub upublicznionego przez zakład pracy. Przeciwnie, nawet brak wolnego miejsca pracy w wypadku skierowania do pracy osoby korzystającej z roszczenia o pracę nie stanowi tu przeszkody; właściwy organ autorytarnie wskazuje pracodawcę, który obok kandydata do pracy jest stroną postępowania, wymuszając na nim utworzenie nowego stanowiska pracy wskutek decyzji o skierowaniu, choćby go dotychczas w zakładzie nie było.

Pierwszeństwo, przeciwnie, wymaga w pierwszej kolejności powstania wakatu w zakładzie pracy, a następnie zgłoszenia się do objęcia tego wolnego stanowiska grupy (więcej niż jednego) kandydatów, spośród których jeden lub kilku korzystają ze – stwierdzonego zwykle przez właściwy organ administracji publicznej – prawa pierwszeństwa w domaganiu się zatrudnienia na wolnym stanowisku pracy. Pewnym problemem może być stan, w którym na wolne stanowisko pracy kandyduje (składa odpowiedź na ofertę pracy) i osoba korzystająca z pierwszeństwa, i inna, korzystająca z roszczenia o pracę. Pracodawca będzie zmuszony do udzielenia odpowiedzi na kluczowe pytanie jurydyczne: czy roszczeniowość uchyla pierwszeństwo i wymaga zatrudnienia tego pierwszego kandydata. Odpowiedź wydaje się być przecząca, bowiem stronami stosunku prawa materialnego opartego na roszczeniu o pracę i finalizowanego procesową formą decyzji o skierowaniu do pracy są: pracownik, organ administracji i pracodawca wskazany w toku postępowania administracyjnego o skierowanie do pracy. Konkurowanie zaś pracowników w ramach pierwszeństwa w ogóle nie następuje w reżimie prawa administracyjnego; to pracodawca odpowiada na tle prawa pracy,

z którym z kandydatów nawiązał stosunek pracy i czy uznał jego pierwszeństwo w sposób legalny. Aby udzielić pierwszeństwa przed pierwszeństwem, a więc zatrudnić mimo braku swej woli osobę z roszczeniem o pracę, ten sam pracodawca, który ogłosił o wolnym stanowisku pracy, musiałby się stać adresatem skierowania do pracy kandydata zgłaszającego roszczenie o pracę. Roszczenie o pracę nie należy do sfery wykonywania prawa pracy przez pracodawcę, wymaga stosowania prawa administracyjnego przez organ administracji publicznej.

6. Zatrudnienie osoby skierowanej do pracy przez organ zatrudnienia

6.1. Uwagi ogólne

Zarówno dotychczasowy, jak i współczesny stan prawny w zakresie skierowania do pracy jest nie dość jasny, gdy idzie o prawną formę działania organu wydającego takie skierowanie. Pewne okresy historyczne wskazywały, że skierowanie do pracy było po prostu nakazem pracy, nakładało ciężar osobisty na adresata, obejmujący stawiennictwo w zakładzie pracy i podjęcie obowiązków pracowniczych. W takich realiach nie było wątpliwości, że skierowanie do pracy było decyzją administracyjną. Transformacja ustrojowa 1989 r. spowodowała, że skierowanie stało się czynnością władczą, ale względną z punktu widzenia skutku nawiązania stosunku pracy we wskazanym przez organ zakładzie pracy. W odróżnieniu od realiów administracyjnoprawnych w fazie wydawania decyzji o skierowaniu do pracy, samo państwowe pośrednictwo pracy nie stanowiło instrumentu obligatoryjnego, w następstwie czego kierowanie do pracy wymagało zgody kandydata do pracy na zawarcie umowy o pracę. Skierowanie było pierwotnie przez ustawodawcę widziane raczej jako publiczna rekomendacja kandydata na wolne stanowisko pracy w zakładzie pracy, który zgłosił ofertę wolnego miejsca pracy, co zresztą również z czasem przestało być obowiązkiem publicznoprawnym zakładu pracy. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że nie ustał w żadnym względzie aspekt sankcyjny odmowy wykonania skierowania do pracy. Różnica w obu porządkach prawnych dotyczy tylko działu prawa i może jeszcze stopnia dolegliwości, jaką państwo przewidywało wskutek nieuprawnionej odmowy wykonania skierowania do

pracy, odmowy podjęcia pracy przez osobę skierowaną lub odmowę utrzymywania zatrudnienia przez skierowanego pracownika. O ile pierwotnie rygor niewykonania skierowania do pracy (nakazu pracy) obejmował nawet egzekucję administracyjnoprawną tego obowiązku, a następnie wymierzenie kary karnej lub wykroczeniowej, o tyle nowe realia ustrojowe sprawiły, że sankcja obejmowała tylko odpowiedzialność administracyjnoprawną, tzn. skutkowała pozbawieniem osoby skierowanej do pracy prawa do korzystania z mechanizmów prawa administracyjnego i zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia. Od dnia odmowy wykonania skierowania do pracy obywatel zaczął być zdany tylko na swoje prywatne środki zaradcze w poszukiwaniu rozwiązania swojej trudnej sytuacji związanej z brakiem pracy, a w konsekwencji z ubóstwem.

Nie jest tak, że prawna forma decyzji administracyjnej jest uzależniona od stopnia nasilenia sankcji na wypadek niewykonania decyzji. Od decyzji wymaga się tylko tyle, aby wydający ją organ jednostronnie kształtował sytuację prawną adresata, autorytarnie wypowiadał się, że od dnia wydania decyzji kształt praw i obowiązków prezentuje się zgoła odmiennie niż było przed wydaniem takiego aktu i aby konkretyzował normę prawa administracyjnego materialnego. Te wszystkie wymogi, nawet współczesne skierowanie do pracy, spełnia. Bez względu na ramy czasowe kształtujące zakres praw i obowiązków adresata skierowania do pracy, jest on traktowany jako osoba, od której władza publiczna wymaga stawienia się w zakładzie pracy objętym skierowaniem i zawarcia umowy o pracę z pracodawcą, do którego osobę skierowano. W każdym z reżimów prawnych niewykonanie skierowania do pracy, tzn. niepodjęcie pracy przez skierowanego lub zakończenie zatrudnienia wbrew umowie zawartej w następstwie skierowania, jest deliktem zagrożonym sankcją, jakkolwiek o rozmaitym stopniu dolegliwości i rozmaitym jakościowo. W każdym ze stanów prawnych skierowanie do pracy w zasadzie generuje stosunek pracy, o ile tylko w najmniejszym zakresie osoba skierowana przystąpi do wykonywania skierowania. Samo już stawiennictwo w zakładzie pracy powoduje istnienie stosunku pracy, skoro mechanizmy prawa pracy z gotowością do pracy wiążą status pracownika. Nawet więc niepotwierdzenie przez strony zawarcia umowy o pracę na piśmie powoduje, że stosunek pracy z mocy skierowania powstaje. Ciężar czy też epicentrum sprawczej

mocy w powstaniu stosunku pracy przesunięto wyraźnie w kierunku aktu administracyjnego, jakim jest skierowanie do pracy. Skierowanie do pracy jest zatem decyzją administracyjną. Przysługuje od niej odwołanie do organu II instancji, a po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji jego legalność podlega badaniu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawie ze skargi na ostateczną decyzję utrzymującą w mocy skierowanie do pracy.

Wreszcie wydaje się, że ustawodawca dokonał zabiegu, o jakim mowa w art. 104 § 2 k.p.a. W niektórych regulacjach, np. w *§ 3 ust. 4 cyt. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995 r.*, wprost wskazywano termin „decyzja" (decyzja starosty) na oznaczenie aktu skierowania do pracy. Nadto świadczenie związane z przyznaniem uposażenia osobie skierowanej w związku z nawiązaniem stosunku pracy niegwarantującego minimalnego wynagrodzenia (dodatek aktywizacyjny) bezsprzecznie jest przyznawane w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak jego protoplasta, czyli zasiłek dla bezrobotnych. Nie ulega wątpliwości, że w takich realiach statusu osoby kierowanej do pracy jest kształtowany po prostu dwoma decyzjami wykazującymi związek, o jakim mowa w art. 104 § 2 k.p.a., tzn. dwoma decyzjami załatwiającymi jedną sprawę administracyjną, ale w dwóch częściach. Sprawa w przedmiocie skierowania do pracy wymaga bowiem wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie: a) skierowania kandydata do pracy na zgłoszone przez pracodawcę wolne stanowisko pracy oraz b) przyznania mu dodatku aktywizacyjnego, jeżeli podjął pracę niegwarantującą minimalnego wynagrodzenia. Nie ma większego celu tak rozdzielania tych dwóch orzeczeń organu administracji badającego sprawę osoby kierowanej do pracy ani też – tym bardziej – dokonywania różnicowania tych poszczególnych rozstrzygnięć przez przypisywanie im odmiennej prawnej formy działania (np. decyzji w zakresie dodatku oraz czynności materialno-technicznej w zakresie dotyczącym skierowania do pracy).

6.2. Rozstrzygnięcie decyzji o skierowaniu do pracy

Współczesna, można powiedzieć aktualna, forma skierowania do pracy jest bodaj najbardziej rozbudowaną w historii tej instytucji prawnej. Ale daje to nie tylko pole do oceny warunków materialnoprawnych wydania skierowania do pracy, ale też do refleksji nad

naturą i skutkami prawnymi tej władczej wypowiedzi starosty, działającego przy pomocy powiatowego urzędu pracy. Jak wynika z zakresu delegacji zawartej w art. 35 ust. 5 u.p.z., skierowanie do pracy zostało ulokowane w granicach szerszej partii przepisów poświęconych instytucji (nazwanej usługą rynku pracy) pośrednictwa pracy. To zatem następstwem prowadzenia pośrednictwa pracy w trybie art. 36 u.p.z. jest wydanie skierowania do pracy, które domyka zespół działań administracji publicznej ukierunkowanych na nawiązanie stosunku pracy pomiędzy pracodawcą zgłaszającym organowi ofertę wolnego stanowiska pracy a bezrobotnym. Baza dla władczego aktu, jakim jest skierowanie, to zespół czynności organu administracji publicznej (organu zatrudnienia) zmierzających do zainicjowania kontaktu bezrobotnego z pracodawcą w celu nawiązania stosunku pracy w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 5 u.p.z. Skierowanie do pracy ma współcześnie walor instytucji rangi ustawowej, ale tylko w takim zakresie, w jakim u.p.z. normuje status pracownika zasługującego na pewne dodatkowe uprawnienia publicznoprawne przewidziane dla tego, kto podejmuje zatrudnienie z wykorzystaniem prywatnej samozaradności (np. art. 44 pkt 1–4, art. 45 ust. 1 i 2, art. 48 u.p.z.) oraz status pracodawcy, który zasługuje na publiczną pomoc z racji wykonania skierowania bezrobotnego do pracy w jego zakładzie pracy (np. art. 46, art. 47 u.p.z.). Samo skierowanie zostało w zakresie rozstrzygnięcia uregulowane w § 19 ust. 1 r.s.w. Stosownie do tego przepisu skierowanie do pracy jest rozstrzygnięciem wydawanym przez starostę (działającego przy pomocy powiatowego urzędu pracy) występującym w dwóch odmianach: decyzji związanej (*§ 19 ust. 1 r.s.w.*) oraz decyzji uznaniowej (*§ 19 ust. 2 r.s.w.*).

Formę uznaniową, powiązaną konstrukcyjnie z wyrażeniem zgody przez stronę, skierowanie uzyskuje, gdy praca oferowana przez pracodawcę objętego skierowaniem nie spełnia wymogów stawianych pracy odpowiedniej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 16 u.p.z. Przesłankami formalnymi pozwalającymi na procedowanie w sprawie skierowania do pracy są zatem: status bezrobotnego po stronie kandydata na pracownika oraz złożenie oferty wolnego stanowiska pracy ze strony zakładu pracy. Przesłankami materialnoprawnymi są natomiast wymogi stawiane odpowiedniej pracy na tym wolnym stanowisku, a więc posiadanie przez skierowanego odpowiednich kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego do wykonywania pracy

na stanowisku pracy, połączenie komunikacyjne między miejscem zamieszkania kierowanego bezrobotnego a miejscem wykonywania pracy (średnio w jedną stronę do 1 godziny i 30 minut środkami transportu zbiorowego), uzyskiwanie minimalnego wynagrodzenia w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Zgoda strony postępowania (bezrobotnego, osoby mającej zostać skierowaną, kandydata na pracownika) jest czynnością warunkującą kontynuację postępowania, jeżeli stanowisko pracy nie spełnia choćby jednego z ustawowych warunków stawianych odpowiedniej pracy. Akt zgody strony jest zatem oświadczeniem procesowym bezrobotnego, które rozszerza zakres skuteczności skierowania i umożliwia zatrudnienie, nawet gdy projektowany stosunek pracy generuje więcej niedogodności niż te przewidziane jako górne ekstremum przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 16 u.p.z. To zatem strona postępowania jest w stanie dysponować przedmiotem postępowania, a tym samym skutecznością pośrednictwa pracy, gdy wizja stosunku pracy klarowana w trakcie procesu powoduje coraz więcej utrudnień w realizacji statusu pracownika.

Pewnym problemem jest to, że żaden przepis nie normuje decyzji o odmowie skierowania, ale zapewne z tych względów, że czynności pośrednictwa pracy są podejmowane z urzędu, więc sam bezrobotny, już rejestrując się w ewidencji bezrobotnych, wyraża zgodę na kierowanie doń przez administrację zatrudnienia wszystkich aktów mających mu przywrócić zatrudnienie, w tym skierowania do odpowiedniej pracy. Praca inna niż odpowiednia wymaga, przed umorzeniem postępowania w trybie art. 61 § 1 pkt 2 k.p.a., zgody strony legitymującej decyzję orzekającą o istocie sprawy skierowania do pracy stosownie do *§ 19 ust. 2 r.s.w.*

Przepisy *§ 19 ust. 3 r.s.w.* są regulacjami wybitnie wskazującymi na zakres władczej wypowiedzi organu kierującego bezrobotnego do pracy. Naturalnie zwrotem kierunkowym zawartym w sentencji skierowania jest imperatyw „kieruje do pracy"; skierować można, z uwzględnieniem wymogów ustawowych (np. z art. 2 ust. 1 pkt 9 u.p.z.) do pracy, tzn. do podjęcia pracy, bowiem następstwem wydania skierowania ma być stan podjęcia zatrudnienia (pracy). Prawodawca nie jest w tym względzie konsekwentny, bowiem już w *§ 19 ust. 3 r.s.w.* występuje termin „skierowanie do pracodawcy", ale jak można sądzić i tu chodziło o skierowanie do podjęcia pracy

u pracodawcy, który jest stroną postępowania o skierowanie bezrobotnego[22]. Skoro skierowanie następuje i do pracy, i na stanowisko objęte ofertą zakładu pracy, powinno określać pracodawcę oraz stanowisko pracy, na jakie następuje skierowanie bezrobotnego.

W doktrynie podkreśla się, że w stanie prawnym ukształtowanym przez przepisy u.p.z. już na etapie składania przez pracodawcę oferty wolnego stanowiska pracy w celu nadania biegu publicznoprawnej usłudze pośrednictwa pracy treść stosunku pracy, którego będzie dotyczyło skierowanie wydane bezrobotnemu, doznaje skonkretyzowania. Znane są już takie istotne elementy stosunku pracy jak nazwa stanowiska pracy, zakres obowiązków (treść stosunku pracy), miejsce wykonywania pracy, rodzaj umowy o pracę, na jaką gotowy jest pracodawca, wysokość wynagrodzenia za pracę w kwocie brutto oraz system wynagradzania, data rozpoczęcia pracy, system i rozkład czasu pracy obowiązujące w zakładzie pracy, kwalifikacje i wiedza wymagane od pracownika (w tym wykształcenie, umiejętności, uprawnienia, doświadczenie zawodowe)[23]. Decyzja w sprawie skierowania do pracy konkretyzuje obie strony postępowania: bezrobotnego – adresata skierowania oraz pracodawcę (zakład pracy), do którego skierowanie bezrobotnego następuje. Decyzja o skierowaniu do pracy wyposażona jest też w termin w rozumieniu art. 107 § 2 k.p.a. Mogłoby się wydawać, że powinien to być termin stawiennictwa w zakładzie pracy w celu podjęcia pracy, ale ten skutek prawodawca wydaje się przyjmować za oczywisty. Z datą wykonalności skierowania (uostatecznienia, zrzeczenia się prawa odwołania, nadania rygoru natychmiastowej wykonalności lub dnia, w którym

---

[22] Regulacje wyróżniają też skierowania do pracy wydawane w postępowaniu administracyjnym, w którym bierze udział pracodawca krajowy lub zagraniczny. Zatem formuła kierowania do pracodawcy, ze wskazaniem jego kategorii, usprawiedliwia taką deformację nazwy aktu, jakim jest skierowanie do pracy.

[23] Zaznacza się również, że te elementy stosunku pracy, które zostaną skonkretyzowane w drodze skierowania do pracy nie są nieograniczone w czasie, bowiem oferta wolnego stanowiska pracy zgłoszonego przez zakład pracy zawiera termin aktualności tych danych, po którym pracodawca może odmówić wywiązania się z obowiązków nałożonych skierowaniem bezrobotnego do pracy. Oznacza to, że skierowanie do pracy ograniczone jest temporalnie granicami czasowymi zgody pracodawcy na poddanie się nakazom wynikającym ze skierowania do pracy. M. Wujczyk, [w:] K. Baran (red.), *Prawo rynku pracy*, dz. cyt., s. 853.

decyzja okazała się zgodna z żądaniem bezrobotnego oraz pracodawcy; art. 130 § 4 k.p.a.) adresat – bezrobotny rozliczany jest z wykonania decyzji, ze statusu pracownika. Termin ten powiązany jest z częścią rozstrzygnięcia nakładającą na skierowanego do pracy dwa obowiązki natury osobistej: a) obowiązek stawiennictwa w powiatowym urzędzie pracy po wcześniejszym stawieniu się w zakładzie pracy oraz b) obowiązek zwrotu dokumentu skierowania do pracy. Obydwa obowiązki (stawiennictwa w organie zatrudnienia oraz zwrotu dokumentu skierowania do pracy) wynikają z odrębnego obowiązku nakładanego na pracodawcę; w takim bowiem zakresie, w jakim skierowanie do pracy nakłada na niego obowiązek zawarcia umowy o pracę na zaoferowanym wolnym stanowisku pracy, pracodawca jest obowiązany do zamieszczenia na dokumencie skierowania (oznaczonego w formularzu jako miejsce na informację pracodawcy) adnotacji obrazującej skutki stawiennictwa skierowanego bezrobotnego w celu nawiązania z nim stosunku pracy. M. Wujczyk proponuje, podczas analizy elementów konstrukcyjnych skierowania do pracy, co do którego sam proponuje nazwę skierowania do pracodawcy, łączne traktowanie obowiązków wynikających ze skierowania. Twierdzi, że akt ten zawiera tak samo skierowanie, traktowane jako nakaz stawiennictwa u pracodawcy w celu podjęcia rozsądnych prób nawiązania stosunku pracy, jak i wyznacza termin na powrót, tzn. na stawiennictwo w powiatowym urzędzie pracy, aby administracja publiczna mogła rozliczyć bezrobotnego, a być może już pracownika z wywiązania się z tej próby, jaką włożono nań skierowaniem[24]. Przepis *§ 19 ust. 4 pkt 6 r.s.w.* wymaga od pracodawcy w chwili stawienia się bezrobotnego ze skierowaniem do pracy, zamieszczenia na tym skierowaniu adnotacji o: a) ustalonym terminie podjęcia pracy przez skierowanego, b) przyczynie niepodjęcia pracy przez skierowanego bezrobotnego albo też c) odmowie podjęcia pracy przez skierowanego. Jak wynika z przyczyn wymienionych w lit. b i c, pracodawca nie jest uprawniony do odmowy wykonania skierowania do pracy, a więc on sam nie może ani wycofać się ze zgody na wydanie skierowania (wycofać oferty wolnego stanowiska pracy po wydaniu skierowania), ani też kreować kryteriów przyjęcia skierowanego do pracy innych niż te wykazane w sprawie administracyjnej, w jakiej wydano skierowanie. Przyczyna niepodjęcia pracy przez

[24] Tamże, s. 853.

skierowanego to okoliczność leżąca po stronie bezrobotnego; pracodawca może ją tylko zrelacjonować, jeżeli bezrobotny ujawni przyczynę odstąpienia od zawarcia umowy o pracę. Niejako pierwotnym zdarzeniem w stosunku do przyczyny niepodjęcia pracy jest odmowa podjęcia pracy przez skierowanego. Najpierw bowiem ujawnia się przeszkoda w postaci braku oświadczenia woli (zawarcia umowy o pracę) pochodzącego od skierowanego, a dopiero później, może on odpowiedzieć na pytanie pracodawcy co do przyczyn podjęcia takiej decyzji.

Skierowanie do pracy, jakkolwiek uregulowane odrębnie co do jego elementów formalnych, w zasadzie spełnia wszystkie wymogi stawiane decyzji administracyjnej. Zawiera oznaczenie organu administracji (art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a.), które § 19 ust. 4 pkt 1 ustawy o SW określa jako nazwę powiatowego urzędu pracy; zawiera oznaczenie stron (art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a.), nazywając je osobą skierowaną oraz pracodawcą w § 19 ust. 4 pkt 2, 3 i 6 ustawy o SW[25], i rozstrzygnięcie (art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.), tzn. władczy zwrot „skierowanie" („kieruje") i nazwę stanowiska pracy wraz z wykonywanym na nim zawodem (§ 19 ust. 4 pkt 3 ustawy o SW), na które następuje skierowanie do pracy, a także rozstrzygnięcia akcesoryjne z art. 107 § 2 k.p.a., tzn. zlecenie zabiegania o adnotację pracodawcy na dokumencie skierowania i stawiennictwa w organie, a także termin na dokonanie tej drugiej czynności (§ 19 ust. 4 pkt 4–6 ustawy o SW).

Można podsumować, że skierowanie do pracy w realiach u.p.z. i *r.s.w.* jest decyzją wydawaną przez dyrektora powiatowego urzędu pracy o szczególnym statusie. Z jednej strony zawiera element jurysdykcyjny, bowiem konkretyzuje nakaz stawienia się bezrobotnego w zakładzie pracy, aby podjąć zatrudnienie i zawrzeć umowę o pracę z pracodawcą, który już wyraził zgodę na związanie się stosunkiem pracy z bezrobotnym – adresatem skierowania, nawet nie znając jego personaliów i wyników weryfikacji kwalifikacji oraz umiejętności wymaganych na wolnym stanowisku pracy (z tego wyręczył go organ zatrudnienia). Niewykonanie skierowania do pracy, przez

[25] Termin „pracodawca" wydaje się nieadekwatny w stosunku do podmiotu, który pragnie zatrudnić pierwszego (względnie jedynego) pracownika i czyni to właśnie za pomocą instytucji pośrednictwa pracy. W chwili wydawania skierowania do pracy wobec takiego pracodawcy nie spełnia wymogów zatrudniania pracowników, jak to określa art. 3 k.p. Raczej należałoby mówić o zgłaszającym wolne stanowisko pracy niż o pracodawcy.

nieusprawiedliwioną odmowę wstąpienia w stosunek pracy ze strony pracownika, zabezpieczono sankcją utraty statusu bezrobotnego i pozostawieniem obywatela z wizją bezrobocia zwalczanego wyłącznie mechanizmami prywatnej samozaradności, z wyłączeniem państwa, z wyłączeniem administracji publicznej. Z drugiej jednak strony, w odróżnieniu od kodeksowej konstrukcji decyzji administracyjnej, skierowanie do pracy zachowało elementy właściwe czynności materialno-technicznej dokumentu, pisma z wyznaczonymi miejscami na adnotację zakładu pracy o skutkach stawiennictwa bezrobotnego w celu okazania tej adnotacji organowi zatrudnienia w trakcie kolejnego stawiennictwa osoby skierowanej – tym razem w organie zatrudnienia. Elementem łączącym jurysdykcyjny walor skierowania do pracy (nakaz stawienia się w zakładzie pracy w wyznaczonym terminie, nakaz zawarcia umowy o pracę, gdy nie ma usprawiedliwionych przeszkód) oraz jego walor materialno-techniczny (konieczność posługiwania się oryginałem dokumentu skierowania i zabiegania o adnotację zakładu pracy co do wyników kontaktu obu stron postępowania w sprawie skierowania na tle prawa pracy) jest zlecenie, tzn. nakaz oznaczonego zachowania się adresata (skierowanego do pracy bezrobotnego), którego wykonanie w swej istocie nie powoduje, że decyzja (akt skierowania) nie zostaje wycofana z obrotu prawnego, nie powoduje, że nie może już zostać wykonany[26]. Przeciwnie, oznacza tylko, że nie zostanie osiągnięty na datę niewykonania zlecenia cel stawiany decyzji, tzn. nawiązanie stosunku pracy. Niewykonanie zlecenia wymagającego zabiegania o adnotację zakładu pracy na dokumencie skierowania co do nawiązania stosunku pracy (względnie co do usprawiedliwionej przeszkody nawiązania stosunku pracy ze strony skierowanego) w celu umożliwienia organowi kontroli wykonania decyzji przesądza tylko o delikcie administracyjnym bezrobotnego, tzn. o niewykonaniu decyzji

[26] Przyjmuje się, że zlecenie administracyjne zawarte w decyzji to nakaz określonego zachowania się przez podmiot, do którego skierowano decyzję, ale nakaz tego rodzaju, że – w odróżnieniu od warunku – niewykonanie go nie wiąże się z wpływem na funkcjonowanie decyzji w obrocie prawnym, tzn. na jej wygaśnięcie lub stan bezprzedmiotowości rozstrzygnięcia. Skutek niewykonania zlecenia jest taki, że tworzy tylko stan zarzucalności adresatowi decyzji naruszenia prawa przez niewykonanie decyzji. Zob. M. Dyl, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa, 2011, s. 578.

zgodnie z jej treścią – przez niestawienie się w zakładzie pracy w wyznaczonym terminie lub odmowę zawarcia umowy o pracę nieznajdującej podstawy w przepisach prawa administracyjnego. Właściwy organ, w wypadku niewykonania decyzji (*§ 19 ust. 6 r.s.w.*), stwierdza stosowną czynnością kontrolną, czy obowiązek wynikający ze skierowania wykonano i czy zlecenie zostało spełnione w celu zobrazowania nakazu zawartego w skierowaniu. Aktem stwierdzającym naruszenie prawa przez osobę skierowaną, a więc i elementem sankcji administracyjnej, jest czynność kończąca działania wyjaśniające, która w przyszłości przełoży się na konieczność wszczęcia postępowania w sprawie pozbawienia statusu bezrobotnego.

6.3. Dodatek aktywizacyjny – publicznoprawna część wynagrodzenia za pracę osoby skierowanej do pracy

To, co wydaje się warte dostrzeżenia, to normatywne opisy następstw czy też sfer wykonywania skierowania do pracy. Przede wszystkim m.in. w art. 60b ust. 3 u.p.z. wskazano, że następstwem wydania skierowania do pracy osobie bezrobotnej jest powstający po stronie pracodawcy obowiązek zatrudnienia skierowanego (utrzymywania w zatrudnieniu, dalszego zatrudniania – w zależności od konfiguracji). Utrzymanie w zatrudnieniu i dalsze zatrudnienie naturalnie wymaga pierwotnego zatrudnienia, a więc zawarcia umowy o pracę. Z większego na mniejsze, skierowanie do pracy jest nosicielem skierowanego do pracodawcy nakazu zatrudnienia osoby, której wydano skierowanie do pracy. Jakkolwiek samo funkcjonowanie takiego obowiązku wymagało artykulacji, to w formule zobowiązania publicznoprawnego do wyrażenia przez pracodawcę oświadczenia woli o zawarciu umowy o pracę ze skierowanym brakuje bezwzględności, zagrożenia egzekucją administracyjną. Występuje raczej coś na kształt warunku, rozstrzygającego o losach skierowania, gdy pracodawca wzbrania się od zawarcia umowy o pracę ze skierowanym bezrobotnym. Przepisy *§ 19 ust. 1 pkt 6* i *§ 19 ust. 6 r.s.w.* wymagają „podjęcia działań w celu wyjaśnienia […], jakie były efekty kontaktu pracodawcy ze skierowanym". Samą zaś przyczyną nienawiązania stosunku pracy może być niepodjęcie pracy przez skierowanego, a więc również w następstwie niedopuszczenia jej do pracy i niezawarcia umowy o pracę, wbrew rozstrzygnięciu skierowania. Żaden

przepis nie powraca już do sankcji postępowania wyjaśniającego, nie formułuje aktu kończącego to postępowanie, co oznacza, że poza ewentualnym pouczeniem organu administracji publicznej o naruszeniu obowiązku wynikającego ze skierowania pracodawca nie doznaje wymiernej dolegliwości wskutek niewykonania skierowania. Z punktu widzenia osoby będącej adresatem skierowania do pracy art. 66h ust. 2 u.p.z. wspomina o jej obowiązku stawienia się i podjęcia pracy. Dotychczas te obowiązki nie miały waloru wyraźnej wypowiedzi ustawodawczej; wynikały raczej z całokształtu funkcji skierowania i następstw, jakie ustawodawca relacjonował w przepisach o poszczególnych świadczeniach dla obydwu stron stosunku pracy nawiązywanego wskutek skierowania.

Przepis art. 150f ust. 5 u.p.z. daje też podstawy do wykreowania przez ustawodawcę formuły publicznoprawnej stanowiska pracy. Stanowi bowiem, że wspomniane utrzymywanie w zatrudnieniu osoby skierowanej może zostać wyeliminowane jako obowiązek wynikający dla zakładu pracy ze skierowania, bowiem stosunek pracy nie może być utrzymywany wbrew woli stron (tu, zakładu pracy) w sposób bezwzględny, w tym zwłaszcza prowadząc do fikcyjności zatrudnienia. W takim wypadku przepisy prawa administracyjnego o nakazie wykonywania skierowania przez utrzymywanie zatrudnienia przez pracodawcę odsyłają do mechanizmów prawa pracy o rozwiązaniu stosunku pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia ze strony pracodawcy (art. 52 k.p.). Zajście takiej podstawy rozwiązania umowy o pracę powoduje, że z nakazu wynikającego ze skierowania pracodawca jest zwolniony; co do niego upada ta część skierowania, która obejmowała imię i nazwisko pracownika wymagającego utrzymywania w zatrudnieniu. Nie oznacza to jednak, że bezprzedmiotowe staje się całe skierowanie w części wiążącej zakłady pracy. Przeciwnie, organ administracji publicznej może wydać skierowanie zmieniające oznaczenie bezrobotnego i niejako „wstawić" inną osobę w miejsce pracy dotychczas zajmowane przez osobę, którą przepisy o wykonywaniu skierowania usunęły poza stosunek pracy zainicjowany skierowaniem. Jeszcze jeden aspekt wypada podnieść na tle konstrukcji skierowania do pracy w ujęciu znanym z regulacji u.p.z. Doniosłe konsekwencje dla ustaleń publicznoprawnych co do skutków skierowania do pracy zawarto w art. 48 ust. 1 pkt 1, art. 48 ust. 2 *in fine* w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 9 u.p.z. oraz *§ 4 rozporządzenia*

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego[27]. Przepis ten stanowi, że bezrobotny uprawniony do zasiłku, skierowany przez powiatowy urząd pracy do pracy podjął pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy uzyskując wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę jest uprawniony do dodatku aktywizacyjnego. Dodatek aktywizacyjny jest świadczeniem publicznoprawnym, zbliżonym do zasiłku dla bezrobotnych, ale o funkcji wyrównującej niedobór wynagrodzenia względem minimalnego wynagrodzenia za pracę, jeżeli skierowanie do pracy skutkowało podjęciem pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, o wysokości niższej niż gwarantowane przez art. 13 zd. 2 k.p. w zw. z *art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2020 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*[28]. Przysługuje przez okres, przez jaki przysługiwałby skierowanemu do pracy zasiłek dla bezrobotnego. Przyjęto tym samym zasadę, a nawet fikcję prawną, że skierowanie do pracy wydane przez powiatowy urząd pracy ma doprowadzić do realnego zaspokojenia potrzeb socjalnych kierowanego do pracy bezrobotnego (pracownika, z chwilą wykonania skierowania), tzn. ma gwarantować co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę przewidziane dla zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Jeżeli zaś do samego zatrudnienia wskutek wykonania skierowania dochodzi, a wynagrodzenie (z racji na niepełny wymiar czasu pracy) nie spełnia oczekiwań pokładanych w skierowaniu do pracy, ustawodawca już nie podąża drogą mechanizmów prawa pracy, tzn. nie poszukuje alternatywnego lub uzupełniającego zatrudnienia. Przeciwnie, funkcję kompensującą niepełną realizację zadań stawianych skierowaniu do pracy przejmuje mechanizm prawa administracyjnego, nakazujący staroście przyznać (w drodze decyzji[29]) prawo do dodatku aktywizacyjnego. Dodatek aktywizacyjny jest z mocy skierowania do pracy skonwertowaną postacią zasiłku dla bezrobotnych, który przyjął funkcję publicznoprawnej części wynagrodzenia za pracę, wygenerowanej wspólnymi siłami kandydatów na strony stosunku

[27] *T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1189.*

[28] *T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2207.*

[29] NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 905/21, CBOSA, stwierdził, że prawo do dodatku aktywizacyjnego dla osoby skierowanej do pracy przyznawane jest decyzją starosty w I instancji, zaś organem odwoławczym w tej sprawie jest wojewoda.

pracy i władczej ingerencji władzy publicznej, wydającej skierowanie do pracy. Co więcej, w okresie korzystania z dodatku aktywizacyjnego osoba skierowana do pracy ma szczególne obowiązki związane z jej dyscyplinowaniem co do tej publicznej formy wynagradzania za pracę, w szczególności ma obowiązek dokumentowania właściwemu staroście okresów niezdolności do pracy dla zachowania prawa do dodatku aktywizacyjnego w sposób przewidziany dla dokumentowania niezdolności do pracy w stosunku do pracowników[30].

Prawna konstrukcja skierowania do pracy wydawanego wobec bezrobotnego pozwala na pewne ustalenia w zakresie elementów nawiązywanego w następstwie takiego skierowania stosunku prawnego. Przede wszystkim prawo administracyjne pozwala mówić o publicznoprawnej instytucji stanowiska pracy; skierowanie do pracy może być bowiem, w trakcie jego wykonywania, zmienione, w tym w następstwie rozwiązania lub ustania stosunku pracy z osobą poprzednio skierowaną na to stanowisko pracy, do oznaczonego zakładu pracy. Nie oznacza to upadku decyzji o skierowaniu do pracy w stosunku do pracodawcy. Stosunek pracy zachowuje nadal prawo domagania się, tj. występowania z publicznoprawnym roszczeniem o obsadę wolnego stanowiska pracy objętego skierowaniem. Z punktu widzenia prawa administracyjnego stanowisko to nie jest tylko instytucją prawa pracy; obsada stanowiska może być wartością publicznoprawną, a realizacja umowy o pracę – wartością wymagającą zabiegów służących wykreowaniu (w drodze skierowania do pracy) i utrzymywaniu zatrudnienia (realizacji umowy o pracę pomiędzy obydwoma stronami sprawy administracyjnej o skierowanie do pracy, tzn. bezrobotnym – kandydatem na pracownika oraz pracodawcą zgłaszającym ofertę wolnego stanowiska pracy). Stanowisko pracy jest wartością publicznoprawną w tym sensie, że powinno być obsadzone, dopóki zasoby rejestru osób bezrobotnych obejmują choć jednego bezrobotnego. Nieobsadzone stanowisko pracy jest wartością administracyjnoprawną, bowiem stanowi dla państwa instrument publicznoprawny służący wykonywaniu funkcji, jaką jest łagodzenie zjawiska bezrobocia. Nieobsadzone stanowisko pracy jest zatem realnym, faktycznym obiektem, wokół którego toczy się postępowanie o skierowanie do pracy. Można by rzec, że decyzja o skierowaniu do pracy jest raczej decyzją skierowaną do rzeczy, do

[30] Zob. np. wyrok NSA z dnia 31 maja 2017 r., I OSK 298/17, CBOSA.

konstrukcji administracyjnoprawnej – nieobsadzonego stanowiska pracy. Uczestnicy postępowania (strony: bezrobotny, kandydat na pracownika oraz pracodawca prowadzący zakład pracy z wolnym stanowiskiem pracy) i ich partykularne interesy nie stanowią centralnego celu tego postępowania. Wybija się raczej interes społeczny, tzn. kreowanie produktywnego zatrudnienia. Jeżeli bowiem nie będzie już to dotyczyć jednej ze stron (pracownika), to skierowanie podlega procedurze zmiany co do adresata; wydawany jest akt zmieniający (nowe skierowanie) aktualizujący oznaczenie pracownika, który będzie kontynuował pracę na tym samym stanowisku pracy, jakie wcześniej próbowano trwale obsadzić w drodze pierwotnego skierowania do pracy.

Skierowanie do pracy ma też wymiar quasi-wynagrodzeniowy. Państwo, kierując do pracy, która nie w pełni będzie usuwała stan bezrobocia, zwłaszcza do pracy niegwarantującej minimalnego wynagrodzenia, niepełnowymiarowej, raczej skłania się do utrzymania tego stosunku pracy w nadziei, że już same strony na przyszłość dojdą do konsensusu i zapewnią osobie skierowanej przynajmniej wynagrodzenie na minimalnym poziomie pracowniczym. Do tego jednak czasu to państwo wchodzi władczo w rolę pracodawcy w zakresie, w jakim nie jest on w stanie ponieść ciężaru brakującego do wypłaty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Prawo do dodatku aktywizacyjnego, na czas odpowiadający nieprzysługującego już (z racji skierowania do pracy) zasiłku dla bezrobotnych, jest uposażeniem, publicznoprawnym wynagrodzeniem, wypłacanym przez organ administracji publicznej. Z punktu widzenia prawa administracyjnego jest przetransformowanym zasiłkiem dla bezrobotnych, ale wypłacanym osobie, której skierowanie do pracy rokuje na przyszłość utrzymanie uzyskanego tą drogą zatrudnienia. Innymi słowy, kwotę przeznaczoną w budżecie państwa dla bezrobotnego lepiej wydatkować na pracownika z szansami na trwałe zatrudnienie i na samodzielne utrzymanie się oraz akcelerować mechanizmami publicznymi (skierowaniem do pracy, dodatkiem aktywizacyjnym) stosunek pracy do formy optymalnej niż zachować ją, oczekując, aż umowa o pracę zawarta wskutek skierowania do pracy upadnie i wywoła powrót osoby skierowanej do pracy do ewidencji bezrobotnych w celu jego kontynuacji pobierania zasiłku.

Rozdział V
Publiczne aspekty działalności zakładu pracy

1. Administracyjny czas pracy zakładów pracy

Od okresu przedwojennego przedmiotem regulacji z zakresu prawa administracyjnego były godziny pracy niektórych zakładów pracy. W różnych okresach historycznych kładziono przy tym akcent raz to na pracę zakładu, a więc na udostępnienie zakładu odbiorcy, kontrahentowi, klientowi, nabywcy oferowanego towaru lub usługi, raz to na czas pracy pracowników takich właśnie zakładów. Wydaje się, że bez względu na to, czy przedmiotem regulacji o czasie pracy zakładów były godziny otwierania i zamykania placówek handlowo-usługowych, czy też czas pracy pracowników takich zakładów, dobra chronione przez te regulacje były łatwo identyfikowalne. Stanowiły je, po pierwsze, ochrona czasu pracy pracowników zatrudnionych w działach gospodarki, które obejmowały handel i usługi dla ludności oraz, po drugie, ochrona przed fikcyjnością regulacji o dniach wolnych od pracy, tak aby regulacje o świętach podniesionych przez państwo do rangi publicznej nie były obchodzone przez dodawanie godzin pracy w czasie bezpośrednio sąsiadującym ze świętem.

Pierwsza warstwa ochrony prawnej stanowi objaw ochrony pośredniej. Skoro ruch zakładu pracy oznacza dostępność oferowanych przezeń towarów i usług, to ograniczenie czasowe dostępności towarów i usług *per se* będzie oznaczało ustanie zapotrzebowania na

pracę pracowników w tego rodzaju zakładach pracy. Administracyjnie narzucone godziny dopuszczalnej sprzedaży sprawiają, że pracodawca ten czas kształtuje w stosunku pracowników zatrudnionych przy czynnościach sprzedaży jako czas wolny od pracy. W. Kumaniecki nie odróżniał charakteru regulacji dotyczących ochrony pracy za pomocą przepisów o czasie pracy oraz ochrony pracy za pomocą przepisów regulacji o godzinach otwierania i zamykania zakładów pracy działających w dziedzinach mających powszechne znaczenie w oczach ustawodawcy. Przeciwnie, obydwie kategorie regulacji zaliczał do unormowań prawa administracyjnego w ramach rozważań nazwanych stosunkami pracy poddanymi regulacji prawa administracyjnego[1].

W odróżnieniu od prawa pracy prawo administracyjne wygenerowało tym samym instytucję czasu pracy zakładu pracy, nazywaną też, w zależności od okresu historycznego, godzinami otwierania i zamykania zakładów. Druga warstwa ochrony prawnej w zasadzie oznacza ingerencję w czas pracy za pomocą szczególnych unormowań prawa pracy o czasie pracy pracowników zatrudnionych u określonych z punktu widzenia profilu działalności pracodawców. W ocenie pracodawcy to już nie tyle czynności wykonawcze dopełniane przez pracownika (sprzedaż towarów, realizacja usług), ale po prostu profil działalności zakładu pracy (np. przemysł, górnictwo, komunikacja) powodował, że na instytucję czasu pracy należało patrzeć inaczej niż w przypadku ogólnych regulacji prawa pracy. Ścieżki ochrony pracownika przed nadmiernym obciążeniem pracą, tak standardowo, jak i w wypadku świąt (wymagających nadzwyczajnego zmniejszenia obciążenia lub jego zniesienia), doznały rozdziału. Ustawodawca wyodrębnił ścieżkę administracyjnoprawną, ukierunkowaną na reglamentację aktywności zakładów pracy oferujących towary i usługi dla ludności oraz ścieżkę *lex specialis* względem k.p. co do czasu pracy pracowników zatrudnionych w określonych działach gospodarki.

---

[1] W. Kumaniecki, [w:] W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, dz. cyt., s. 450. O ile w przypadku instytucji współcześnie występujących w reżimie prawa pracy (jak czas pracy, ochrona pracy młodocianych, ochrona prawa do wypoczynku pracownika) pojawia się w przypadku tego autora jakaś argumentacja, o tyle w rozważaniach o administracyjnoprawnej ochronie pracy za pomocą regulacji o godzinach otwierania i zamykania zakładów i placówek handlowo-usługowych, Autor ten ograniczył się do relacji z przepisów prawa.

Z tej racji tylko pierwsza metoda będzie stanowiła obiekt zainteresowań podczas dalszych wywodów.

Początki administracyjnego czasu pracy można dostrzec już w *u.c.p.*[2] Jakkolwiek unormowania tu zawarte stanowiły co do zasady element prawa pracy: odnosiły się do czasu pracy pracowników zatrudnionych w przemyśle, górnictwie, handlu, komunikacji i przewozie, to jednak pewne regulacje można traktować już jako ukierunkowane na uchwycenie ram dostępności towarów i usług dla odbiorców. W *art. 9 u.c.p.* postanowiono, że w handlu oraz zakładach fryzjerskich i łaźniach dozwolona jest w sobotę stała normalna praca przez 8 godzin, jednak w tym przypadku pracownicy muszą otrzymać w ciągu miesiąca lub roku równoważną liczbę wolnych od pracy i zapłaconych dni poza ustawowym urlopem. Choć widać nawiązanie do pracowniczej instytucji, tzn. czasu pracy, nie może umknąć uwadze, że handel, usługi fryzjerskie, usługi łaźni to aktywność zakładów pracy, które nie mają innego zaplecza, nie świadczą innej działalności niż obrazowana ich zakresem działania[3], a zatem ramy czasowe pracy przy sprzedaży i świadczeniu tych usług są równocześnie ramami temporalnymi pracy zakładu pracy. Już w tym akcie prawnym pojawił się też pierwszy sygnał odnoszący się do aksjologii prawodawczej; wskazano w *art. 1 u.c.p.*, że ograniczenia w czasie pracy pracowników wynikające z tych unormowań są ograniczeniami stosowanymi niezależnie od tego, czy zakłady pracy są własnością prywatną, państwową, czy też organów samorządowych. Zatem regulacje *u.c.p.* (w tym wspomniany już *art. 9 u.c.p.*) odnosiły się nie tylko do ograniczeń w czasie pracy, ale i do ograniczeń w czasie pracy zakładów pracy, i to bez względu na strukturę własnościową zakładu pracy.

Kierunek zmian zwiastowanych przez wspomniane *art. 1* i *art. 19 u.c.p.* był już wyraźny pod rządami *r.g.h.*[4] Już tytuł tego aktu wskazywał, że chodzi o administracyjnoprawną metodę regulacji czasu dostępności towarów i usług oferowanych przez zakłady pracy (przed-

---

[2] *Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu, t.j. Dz.U. z 1920 r., nr 2, poz. 7.*

[3] W placówce handlowej wyłącznie się sprzedaje, a łaźnia działa wyłącznie dzięki udostępnianiu jej usługobiorcy.

[4] *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o godzinach handlu i godzinach otwarcia zakładów handlowych i niektórych przemysłowych, Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 364.*

siębiorstwa, kupców) działające w wybranych przez ustawodawcę branżach. Tytułowe „godziny handlu i otwarcia" w samym *r.g.h.* przybierały postać zwrotów takich jak: „czas sprzedaży towarów", „czas otwarcia sklepów", „mogą być otwarte" (*art. 1*, *art. 8* i *art. 9 r.g.h.*), „sprzedaż może odbywać się" (*art. 4* i *art. 5 r.g.h.*), „wydawanie towarów" (*art. 1 r.g.h.*). Regulacja prawa administracyjnego w postaci *r.g.h.* koncentrowała się na władczym ograniczeniu temporalnym handlu i usług przez zakreślanie dni roku, dni tygodnia, a w ramach dnia – godzin, w jakich zakład pracy działający w branży handlowo-usługowej mógł dopełniać transakcji, tzn. handlować i świadczyć usługi. Jak już wspomniano, stworzono w ten sposób łatwiejszy do kontroli mechanizm ochrony czasu pracy pracowników zatrudnionych w handlu i usługach adresowanych do szeroko pojmowanej ludności, a więc w branżach, w których w zasadzie zawsze są jacyś klienci, którzy mogą skłaniać kierownika zakładu pracy (przedsiębiorcę) do maksymalizacji obrotu, a następnie zysku, która prowadzi do wydłużenia czasu pracy pracowników zatrudnionych przy tych usługach, tworząc pewne ryzyko zjawisk nadużyć prawa pracy o takiej właśnie motywacji. Innymi słowy, państwu łatwiej było kontrolować dostrzegalne gołym okiem funkcjonowanie zakładu pracy (sklepu, szynku, jatki, straganu) aniżeli zdawać się na kontrolę w sferze indywidualnych stosunków pracy pracowników zatrudnionych przy czynnościach handlowo-usługowych.

Zakres przedmiotowy dziedzin handlu i usług podlegających ograniczeniom czasowym ze strony prawa administracyjnego wskazywał, że chodzi o sferę obsługi ludności i dziedziny użyteczności publicznej w podstawowych segmentach. Zakres ten obejmował: sprzedaż artykułów spożywczych (do 12 godzin na dobę, do godz. 19), usługi fotograficzne, fryzjerskie i kaletnicze (do 10 godzin na dobę), uliczną sprzedaż gazet i czasopism (w godz. 7–23), usługi gastronomiczne, w tym jadłodajnie, cukiernie, kawiarnie, mleczarnie, paszteciarnie, piwiarnie, winiarnie, miodarnie, garkuchnie, bary, bufety, szynki, traktiernie, karczmy, gospody (w godzinach delegowanych do uregulowania administracji terenowej). Widoczny też jest inny aspekt tych regulacji niż tylko pełnienie łatwiejszego do kontroli substytutu przepisów prawa pracy o czasie pracy. Sfera użyteczności publicznej, sfera towarów i usług dnia codziennego, w pewnym zakresie towarów i usług podstawowych lub nawet koniecznych,

dawała państwu legitymację do formułowania granic, w jakich można było powoływać się na własne usprawiedliwione zapotrzebowanie w tym zakresie. Państwo zatem musiało w regulacjach takich jak *r.g.h.* usprawiedliwiać się z tego, że czas pracy zakładów w tych segmentach nie jest zbyt krótki, nie ogranicza dostępu do podstawowych towarów i usług dnia codziennego, nie narusza pewnych granic proporcjonalności między tym, co wymaga ochrony (łatwość decyzji kierownika zakładu pracy prowadzących do wyzyskiwania pracowników zatrudnionych w tych branżach), a tym, co stanowi źródło usprawiedliwionych roszczeń o dostęp do towarów i usług o znaczeniu podstawowym.

2. Prawo miejscowe w zakresie dni i godzin pracy zakładów pracy

Interesującym krokiem w kierunku zadministratywizowania czasu pracy pracowników segmentu sprzedaży detalicznej i usług dla ludności była decentralizacja regulacji, jaką zainicjował *art. 10 r.g.h.* Stanowił on, że godziny otwierania i zamykania sklepów, innych miejsc zawodowej sprzedaży oraz zakładów usługowych wymienionych w *r.g.h.* określa powiatowa władza administracji ogólnej, a w m.st. Warszawie – Komisarz Rządu. Podstawowym więc mechanizmem było ustawowe (dekretowe) ustanowienie górnego ekstremum czasu pracy placówki handlowo-usługowej, np. przez stworzenie limitu 12 godzin na dobę. To natomiast, które godziny doby będą odpowiadały tym 12 ustawowym godzinom pracy zakładu pracy, należało już do sfery aktywności prawodawczej terenowego organu administracji publicznej na szczeblu powiatu. W pewien sposób rysuje się dzięki temu wyodrębnieniu limitu czasu pracy zakładu pracy i numerycznie wyznaczonych godzin doby odpowiadających temu limitowi aksjologia ustawodawcza. Pierwszy bowiem mechanizm, obejmujący ustalenie górnego ekstremum pracy zakładu pracy, stanowił, jak wspomniano, instrument pozwalający wywołać efekt w sferze stosunku pracy, polegający na nieangażowaniu pracowników handlu detalicznego i usług powszechnych; stanowił przymusowy (a więc administracyjnoprawny) surogat przepisów prawa pracy o czasie pracy. W tym aspekcie państwo działało niejako przeciwko zakładowi pracy (przedsiębiorcy) i ludności (klientom zainteresowanym nabywaniem towarów i usług), a chroniło pracowników

zatrudnionych przy sprzedaży towarów i świadczeniu usług. Drugi mechanizm, tzn. dostosowywanie szablonu wybranych spośród całej doby górnej ustawowej maksymalnej liczby godzin otwierania i zamykania zakładów do realiów konkretnego powiatu, miał na celu wzmocnienie interesów członków wspólnoty lokalnej, mieszkańców – klientów. To realia obyczajowe(utrwalony uzus) miały dominujące znaczenie w zakresie tego, kiedy będzie się zaczynać, a kiedy kończyć 10- lub 12-godzinny maksymalny czas pracy placówki, zakładu pracy. Maksymalizacja dostępności towarów i usług dnia codziennego w realiach społecznych przyjętych na danym terenie rozstrzygała, czy każdy z interesantów (klientów) będzie miał możliwie swobodny czasowo dostęp do dóbr niezbędnych do życia. Te zwyczajowe realia to m.in. wyznaczane tradycją lokalną: rytm dostaw, który z kolei zależał od rytmu pracy rolniczej, utrwalone godziny wymagające innej aktywności (np. poświęcone na święta kościelne), a także przyjęte zwyczajowo dni tygodnia utrwalone jako dni targowe lub dni zwyczajne.

Współcześnie funkcję tych regulacji pełni art. XII p.w.k.p.[5], zgodnie z którym dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina. Ustawodawca, wprowadzając kodyfikację prawa pracy, wyraźnie obawiał się włączenia tego rodzaju unormowań do przepisów, przynajmniej formalnie, działających jako prawo pracy. Wolał, by mechanizmy administracyjne, związane z wyznaczaniem zakładom pracy czasu ich pracy w granicach doby, wynikały z regulacji intertemporalnej zawartej w odrębnej ustawie o mieszanym przedmiotowo charakterze. Wyrażenie „określa gmina" kształtuje kompetencję, rozstrzyga nie o tytule do wykonywania prawa, ale o możności załatwiania sprawy publicznej. Regulacja ta, z punktu widzenia właściwości organu gminy władnego do ustalania czasu pracy zakładów pracy w myśl art. XI p.w.k.p., musi zatem wynikać z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tej regulacji, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Zatem prawną formą działania administracji publicznej w sferze wyznaczania czasu

[5] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 142.

pracy zakładów pracy, a pośrednio pracowników zatrudnionych przy handlu detalicznym, gastronomii i usługach dla ludności jest akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiący uchwałę rady gminy. Wydaje się, że delegacja zawarta w art. XII p.w.k.p. jest tylko częściowo wykonywana prawidłowo; w pewnym zakresie tworzy ryzyko wydawania przez organy samorządu gminnego aktów samoistnych normujących czas działania placówek handlowo-usługowych i czas pracy zatrudnionych tam pracowników. Tak stało się np. w § 2 ust. 2 *in fine* uchwały nr XL/95/92 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Rzeszowa[6], gdzie ustalono dla wszystkich tych zakładów czas pracy delimitowany godzinami od 6.00 do 22.00, a więc 18 godzin na dobę, z zastrzeżeniem, że to kierownik zakładu rozstrzyga, które z godzin są w tych granicach godzinami dostępności dla interesantów, klientów. Jeżeli czas pracy miałby wykraczać (z naruszeniem górnego ekstremum 18 godzin lub też bez takiego wyłomu) poza granice między 6.00 a 22.00 (a więc przewidywałby pracę przed godziną 6.00 lub po 22.00), przewidziano postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej, prowadzące do sanacji naruszenia prawa miejscowego. Zakład pracy powinien bowiem wystąpić do właściwej rady osiedla (organu jednostki pomocniczej gminy), a po uzyskaniu pozytywnej uchwały opiniującej czas pracy zakładu pracy dokonać notyfikacji, zgłosić te godziny prezydentowi miasta.

Jakkolwiek z naruszeniem prawa, ale jednak, regulacje prawa administracyjnego o czasie pracy (godzinach otwierania i zamykania) placówek handlowo-usługowych (handlu detalicznego, gastronomii i usług dla ludności) generują postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej. Mamy do czynienia z procesem notyfikacyjnym, wymagającym wydania aktu w sprawie indywidualnej przez organ jednostki pomocniczej gminy, a następnie dopełnienie czynności rejestracyjnej w organie wykonawczym gminy. Naturalnie subdelegacja końcowego ustalenia takich granic czasowych pracy zakładów pracy jest nieuprawniona, odbywa się poza granicami ustawy (p.w.k.p.) i jest regulacją samoistną. Daje jednak wyraz pewnej niebezpiecznej

[6] Niepubl.

tendencji, w jaką uwikłana staje się administracja publiczna – tendencji do administratywizowania sfery umów dnia codziennego (sprzedaży detalicznej, gastronomii, usług dla ludności), a przez to również administratywizowania sfery stosunków pracy łączących zakłady pracy prowadzone przez przedsiębiorców z pracownikami zatrudnionymi w handlu i przy świadczeniu usług.

3. Kara administracyjna z tytułu naruszenia czasu pracy zakładu pracy

Jeszcze jedna kwestia wymaga poruszenia i może przy tym budzić niepokój pod względem upaństwowienia działalności zakładów pracy. Z przedstawionych dotychczas regulacji wynika, że dochowywanie warunków czasowych pracy zakładu pracy winno być zagrożone sankcją; sam nakaz administracyjny mógłby bowiem okazać się niewystarczający dla zachowania dyscypliny czasowej pracy sfery handlowo-usługowej. Normy sankcjonujące również włączono do prawa administracyjnego, przynajmniej w pierwotnym zamyśle. Już w *art. 16* i *art. 17 r.g.h.* przewidziano, że naruszenie przepisów o czasie pracy zakładów pracy zagrożone jest grzywną, o której orzekają powiatowe władze administracji ogólnej, dopiero od rozstrzygnięcia organu administracji przysługiwało żądanie przekazania sprawy sądowi powszechnemu (sądowi powiatowemu, sądowi pokoju). Następnie w *art. 11 ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o godzinach otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności oraz rozkładzie czasu pracowników w nich zatrudnionych*[7] dokonano modyfikacji, przesądzając o karno-administracyjnym trybie orzekania o sankcjach. Grzywna mogła być w tym wypadku kojarzona już tylko z dolegliwością właściwą prawu karnemu, sam bowiem czyn uzyskał status wykroczenia. Zabieg ten jednak nie oznaczał zerwania sfery sankcjonowania czasu pracy zakładów pracy z prawem administracyjnym, bowiem orzekające w sprawach wykroczeń kolegia do spraw wykroczeń nie stanowiły organów wymiaru sprawiedliwości; wchodziły w skład administracji państwowej. Zamysł ten przekopiowano następnie do art. XII ust. 2 p.w.k.p., gdzie stanowi się, że winni naruszenia przepisów o dniach i godzinach otwierania i zamykania placówek

[7] *Dz.U. z 1967 r., nr 13, poz. 56.*

handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych oraz zakładów usługowych dla ludności, podlegają karze grzywny, o której orzeka się w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Płaszczyzna aktywności zakładu pracy świadczącego handel detaliczny dla indywidualnego odbiorcy, handel w sferze gastronomii oraz usługi dnia codziennego (dla ludności), nie tylko stała się przedmiotem normowania przez prawo administracyjne z punktu widzenia czasowych granic aktywności gospodarczej pracodawców. Stała się też obiektem zainteresowania władzy publicznej właściwej w sprawach karnych. Delikt polegający na zawieraniu umów handlowych i realizacji usług dla ludności z jednej strony pozostawał deliktem administracyjnym, z drugiej strony rodził zwiększone ryzyko naruszenia prawa pracy w zakresie czasu pracy pracowników zatrudnionych przy realizacji tych czynności gospodarczych. Z trzeciej jeszcze strony stanowił podstawę, niezależnego od tych dwóch deliktów, ścigania przez organy właściwe w sprawach karnych.

Nietrudno dostrzec, że wykonywanie czynności handlu detalicznego, usług gastronomicznych lub usług dla ludności, choćby z punktu widzenia przepisów prawa państwowego o karaniu za takie delikty, musiało być w jakiś sposób rozpoznawalne dla władzy publicznej. Innymi słowy, państwo musiało ocenić, czy i w jaki sposób będzie identyfikowało osobę sprzedającą lub świadczącą usługę poza granicami czasowymi wyznaczonymi administracyjnie, jako wykonawcę aktywności gospodarczej (pracownika przedsiębiorcy), a nie jako np. społecznika lub zawierającego umowę (jakkolwiek w miejscu publicznym), ale jednak w ramach jednorazowej czynności, niemającej charakteru regularnego i zorganizowanego. Przede wszystkim, pewną trudność nastręcza już to, czym miałyby być „placówki" handlu, „zakłady" gastronomii oraz usługowe dla ludności. Placówka i zakład nie posiadają w tym zakresie ani odesłania do statusu przedsiębiorcy, ani do nastawienia na zysk, ani też do statusu zakładu pracy. Tak placówka, jak i zakład w rozumieniu współczesnego art. XII p.w.k.p. to po prostu widocznie zorganizowane twory oferujące dobra (towary, usługi), choćby nie oferowały swych towarów i usług zarobkowo, stale, w prawnej formie właściwej przedsiębiorcy, lub też z wykorzystaniem mechanizmów prawa pracy, tzn. za pośrednictwem pracowników. Samo zatem organizacyjne wyodrębnienie z otoczenia (stragan, jatka, wózek, lokal) nie przesądza o podleganiu

czasowi pracy w rozumieniu administracyjnym oraz o odpowiedzialności za naruszenia tego czasu pracy. Np. nieodpłatne oferowanie towarów (niestanowiące handlu, a więc sprzedaży, dostawy) oraz usług[8] nie będzie stanowiło handlu towarami ani usługami. Rozmiar, skala charytatywnej aktywności, zwłaszcza zerowy zysk, będzie sprawiał, że pracownik nie będzie zagrożony nadużyciem prawa pracy w zakresie czasu pracy, bowiem pomysłodawca takiej aktywności raczej go nie zatrudni; sam będzie wykonawcą przedsięwzięcia lub oprze aktywność na relacji nieodpłatnej, np. na pomocy społeczników (wolontariacie), członków rodziny lub innej, podobnej.

Zatem placówka oraz zakład w rozumieniu art. XII p.w.k.p. to kwalifikowane podmioty, które nie tylko oferują towary w obrocie detalicznym i usługi gastronomii oraz dla ludności, ale czynią to odpłatnie, dokonując handlu, a więc mają charakter zorganizowany, stały lub powtarzany, przypominając status przedsiębiorcy. Ten zbiór cech ustawodawca traktuje jako dostateczny do tego, aby stwierdzić, że podmiot zatrudnia lub może zatrudniać pracowników, a jeżeli tak, to stały lub nawet całodobowy napływ podaży ze strony miejscowej ludności i wizja dochodu proporcjonalnego do liczby godzin pracy w trakcie doby, może nieść zagrożenie dla zatrudnionego pracownika lub kandydata do pracy[9]. Placówka i zakład to zatem realni lub

[8] Przepis art. XII ust. 1 p.w.k.p. zawiera pewną niekonsekwencję, bowiem o ile stanowi o handlu, a więc o sprzedaży towarów, pomija już samą sprzedaż usług, ograniczając się do świadczenia usług, a więc do oferowania ich tak odpłatnie, jak i nieodpłatnie. A nie taka chyba była intencja prawodawcy, skoro aksjologia tego rozwiązania zmierzała do ograniczenia czasu pracy pracowników zagrożonych nadgodzinami z racji stałego zapotrzebowania na towary i usługi, uzależnionych od stałej podaży ze strony lokalnej społeczności.

[9] W. Kumaniecki stwierdził, że prawo administracyjne może w sposób bezpośredni lub pośredni wprowadzać ochronę pracy. Z jednej strony ochrona ta następuje w regulacjach prawa pracy, ale sama praca, w tym sfera jej organizacji i styku efektów działalności zakładów pracy z obywatelami, nie pozbawia tytułu do ochrony pracy mechanizmami prawa administracyjnego. Autor ten upatrywał wpływu sfery zatrudnienia na ogół stosunków społecznych (pozapracowniczych) w szczególnie szkodliwym oddziaływaniu środowiska pracy na pracowników młodocianych oraz w pozbawianiu prawa do wypoczynku. Stan zdrowia rodziny pracownika jako takiej oraz zdrowie publiczne rozumiane jako nieobciążanie obowiązkami pracowniczymi ponad siły regeneracyjne człowieka – to dobra chronione przez prawo administracyjne. Zob. W. Kumaniecki, [w:] W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, dz. cyt.,

potencjalni pracodawcy, to zakłady pracy zdolne do zatrudniania pracowników w realiach kwalifikowanych z punktu widzenia prac pracowniczych, tzn. skłaniających do naruszeń przepisów o czasie pracy. To zapewne, jak można sądzić, zwrotny punkt w rozważaniach na ten temat. Okazuje się bowiem, że przepisy prawa administracyjnego o czasie pracy placówek i zakładów handlowo-usługowych tworzą konstrukcję potencjalnego pracodawcy, a więc podmiotu, który nawet jeśli w ramach własnej aktywności zarobkowej nie angażuje pracowników, to przez ograniczenia czasowe świadczenia usług lub handlu będzie demotywowany, odwodzony od zamysłu zatrudniania pracowników, skłaniany do samodzielnego osobistego wykonywania zadań w ramach własnego przedsięwzięcia. W jaki zatem sposób wyśledzić taki podmiot pośród całej palety rozmaitych form działalności gospodarczej, samozaradności handlowej, aktywności rolno-produkcyjno-handlowej lub sprzedaży jednorazowych, okazjonalnych lub nawet przypadkowych? Rozwiązaniem w ocenie prawodawcy mogło być tylko narzucone administracyjnie oznaczenie podmiotu, inkorporowane w urządzeniach zewnętrznych.

4. Urządzenia zewnętrzne zakładu pracy

Trafnie stwierdził Z. Góral, że prawodawca o tyle decyduje się na wprowadzenie mechanizmów prawa administracyjnego do dziedziny wykonywania pracy, o ile pracownik ma przypisane pewne zadania z zakresu władzy publicznej[10]. Dodać jednak należy, że twierdzenie to wykazuje symetrię, bowiem pierwiastki administracyjnoprawne w dziedzinie pracy pojawiają się nie tylko po to, by władzy publicznej zapewnić sprawne wykonywanie zadań przez pracowników, ale także w celu umożliwienia władzy publicznej możliwości stosowania

s. 470. Obydwie sfery regulacji (ochrona pracy młodocianych i prawo do urlopu) choć wówczas kwalifikowane jako elementy prawa administracyjnego, współcześnie przynależą do prawa pracy.

[10] Z. Góral, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, „System Prawa Pracy", t. 4, Warszawa 2017, s. 28. Autor ten sformułował swoją ocenę na tle natury stosunków pracy z mianowania, wywodząc, że zakres działania zakładu pracy, który jest zwykle organem administracji publicznej, wymusza posługiwanie się przez prawodawcę instytucjami nawiązującymi do prawa administracyjnego, jak np. podstawa nawiązania stosunku pracy w postaci aktu mianowania.

prawa w sferze kontroli przepisów prawa odnoszących się do pracy. Aby więc umożliwić władzy publicznej ingerencję (chociażby właściwej do wymierzania kar z tytułu naruszeń przepisów o czasie pracy zakładu pracy), należało umożliwić uczestnikom obrotu prawnego, w tym organom władzy publicznej, identyfikację zakładu pracy; dokonano tego za pomocą nakazu stosowania oznaczenia pracodawcy w postaci urządzenia zewnętrznego, obrazującego jego nazwę i – przez sam fakt zamieszczenia nazwy – sygnalizującego status placówki lub zakładu handlowo-usługowego, którego mogą dotyczyć przepisy o czasie pracy jednostek organizacyjnych sprzedaży i usług.

Na poziomie ustawy nie można się wprawdzie dopatrzeć podstawy do stosowania takich urządzeń, ale już zabiegi dokonywane na poziomie prawa miejscowego uruchamiają taką, jak można sądzić nieuprawnioną, ingerencję. Organy samorządu gminnego, które w drodze uchwał rady gminy subdelegowały ustalenie godzin otwierania i zamykania placówek oraz zakładów na podmioty je prowadzące (w granicach ekstremów dobowych wyznaczonych prawem miejscowym), niejako z troski o zapewnienie obywatelom wiedzy o tych godzinach (bo nielegalna subdelegacja zatamowała możliwość publikacji „przepisów" o realnych godzinach otwierania i zamykania placówek i zakładów), narzuciły na zakłady pracy obowiązek uwidaczniania tych godzin „w miejscach widocznych dla ludności"[11]. Naturalnie, skoro nakaz publikacji odnosił się do zakładu lub placówki, winien on obejmować wskazanie publicznie dostępnej informacji w sposób pozwalający przypisać tę informację do konkretnego podmiotu, a zatem albo sam powinien zawierać nazwę placówki lub zakładu, albo też winien widnieć na samej placówce lub zakładzie oznaczonej już wedle odrębnych regulacji, np. odnoszących się do statusu przedsiębiorcy, jaki przysługuje zakładowi pracy. Nie bez znaczenia w przypadku przedsiębiorców okazał się tu zapewne art. 43^4 k.c., który obok typowych elementów firmy wskazuje jej fakultatywne składniki, w tym miejsce wykonywania działalności, a więc lokalizację przestrzenną, do której odnoszą się rygory dni i godzin otwierania i zamykania zakładu lub placówki przedsiębiorcy.

[11] Jak czyni to np. § 3 wspomnianej już przykładowej uchwały nr XL/95/92 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie określenia dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności na terenie miasta Rzeszowa.

Urządzenie zewnętrzne realizujące tego rodzaju nakaz upublicznienia wobec ludności dni i godzin, w jakich placówka lub zakład są otwierane i zamykane, wymusza, po pierwsze, ujawnienie nieoznaczonym imiennie osobom dni i godzin pracy zakładu pracy, a nadto – umożliwienie zainteresowanym powiązania tych granic czasu pracy z podmiotem prowadzącym sprzedaż lub świadczącym usługę, w szczególności co do nazwy oraz co do miejsca wykonywania takiej aktywności handlowej. Urządzenie takie (tablica, szyld, napis, obwieszczenie) winno więc w konsekwencji zawierać oznaczenie indywidualizujące zakład pracy oraz indywidualizujące godziny jego pracy w trakcie tygodnia. Całokształt tych regulacji, obejmujących tak unormowania ustawowe (dekretowe), jak i przepisy wykonawcze stanowiące prawo miejscowe, tworzy coś na kształt oznaczenia zakładu pracy w sensie administracyjnoprawnym; umożliwia potencjalnym interesantom poznanie czasu, w jakim zakład pracuje, zaś władzy publicznej – na kontrolę i ewentualne wymierzenie sankcji, gdyby rygory temporalne pracy nie były dochowywane, tworząc płaszczyznę do naruszeń prawa pracy w zakresie czasu pracy. To administracyjnoprawne oznaczenie zakładu pracy (podmiotu już zatrudniającego pracowników przy handlu i usługach lub zdolnego do nawiązania takiego zatrudnienia) ma charakter dynamiczny; pozwala nie tylko zlokalizować zakład lub placówkę handlową, ale i sformułować ocenę ich aktywności zarobkowej oraz okresów braku dostępności dla ludności.

Działalność prawodawcza administracji publicznej (rad gmin) w dziedzinie posługiwania się urządzeniami zewnętrznymi przez zakład pracy w celu upublicznienia czasu ich pracy oraz – pośrednio – statusu zakładu lub placówki zdolnych do naruszeń administracyjnego czasu pracy zdatnego do kontroli i sankcjonowania przez władzę publiczną, została w orzecznictwie sądów administracyjnych oceniona negatywnie. W tych przypadkach, w których uchwały rady gminy stanowiły przedmiot skarg sądowoadministracyjnych, środki prawne w tym zakresie były uwzględniane, zaś uchwały podlegały stwierdzeniu nieważności. W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 16 czerwca 2020 r., II SA/Rz 1256/19[12], stwierdzono, że z naruszeniem prawa przepis zaskarżonej przez wojewodę uchwały rady gminy wprowadził obowiązek „umieszczania na drzwiach wejściowych placówek

[12] CBOSA.

handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i usługowych, wywieszek zawierających informację o dniach i godzinach, w jakich zakład i placówka są czynne". Rada gminy nie odnajduje upoważnienia ustawowego do wydania takiego przepisu prawa w art. XII § 1 p.w.k.p. Równocześnie, co może zaskakiwać, w uzasadnieniu wyroku WSA w Rzeszowie wywiódł, iż nie wyklucza, że wprowadzenie takiego nakazu mogłoby prowadzić do oddalenia skargi, ale na przeszkodzie stanęła sądowi w tym względzie postawa rady gminy, która nie uzasadniła źródła do wprowadzenia takiego obowiązku[13]. Usunięcie z obrotu prawnego uchwały wprowadzającej dla zakładów pracy w branży handlu detalicznego, gastronomii i usług dla ludności obowiązek stosowania urządzenia zewnętrznego (wywieszki z czasem pracy oznaczonego zakładu lub placówki) nie wynikało z bezwzględnej wypowiedzi o nielegalności takiej aktywności administracji publicznej. Trafnie też zwrócono uwagę w orzecznictwie NSA, że oznaczenie zakładów pracy w praktyce działania władzy publicznej służy nie tylko kontroli przekroczenia czasu pracy wyznaczonego administracyjnie dla zakładu lub placówki, ale również umożliwia łatwe prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenia związane z naruszaniem ciszy nocnej i postępowań o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z naruszeniem warunków zezwolenia.

Taką ocenę sformułowano m.in. w wyroku NSA z dnia 14 maja 2014 r., II OSK 3116/13[14]. W sferę motywacji organów administracji publicznej wprowadzających obowiązek oznaczania zakładów pracy w związku z ograniczeniami czasowymi ich działalności w trakcie doby wniknął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 11 października 2007 r., III SA/Lu 282/07[15]. Trafnie stwierdził, że ani sfera kontroli zakłóceń ciszy nocnej, ani też sfera kontroli wykonywania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie może być źródłem uprawnionej motywacji kształtowania czasu pracy placówek i zakładów w trybie art. XII p.w.k.p. W regulacji zawierającej delegację ustawową dla wydania aktu prawa miejscowego chodzi o status zakładu i placówki

[13] Sąd administracyjny I instancji nie jest związany granicami skargi, a tym samym twierdzeniami odpowiedzi na skargę. Ma obowiązek zbadać z urzędu wszelkie podstawy prawne do wydania zaskarżonego aktu. Tu jednak sam przyznał, że tego nie uczynił.

[14] CBOSA.

[15] CBOSA.

rozpatrywany z punktu widzenia prawa pracy; stąd delegację tę ulokowano w ustawie wprowadzającej właśnie k.p. W podobnym tonie sformułowano argumentację wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GSK 477/07[16], wywodząc, że ustalając ograniczenia związane ze swobodnym pod względem czasu prowadzeniem handlu i świadczeniem usług, rada gminy winna kierować się ścierającymi się interesami: a) pracowników zakładów i placówek, b) osób prowadzących te zakłady pracy oraz c) konsumentów (klientów); w dalszej zaś kolejności – ewentualnymi uciążliwościami, jakie może generować sprzedaż lub usługa dla osób, których aktywność (miejsce zamieszkania, miejsce pracy) jest tak zlokalizowana względem zakładu lub placówki, że mogą doznawać negatywnych oddziaływań. To, że art. XII p.w.k.p. odnosi się przede wszystkim do swoistej administracyjnoprawnej ochrony czasu pracy podmiotów zatrudniających pracowników, wynika również z postanowienia TK z dnia 13 stycznia 2015 r., K 44/13[17]. W postanowieniu tym stwierdzono, że postępowanie z wniosku o kontrolę konstytucyjności art. XIII p.w.k.p. podlegało umorzeniu, gdyż wzorcem kontroli legalności tego rozwiązania legislacyjnego nie mogła być wskazana przez inicjatora postępowania zasada swobody działalności gospodarczej. Uchwały rad gminy nie ograniczają działalności gospodarczej podmiotów, ale ograniczają swobodę realizacji stosunków pracy z zatrudnionymi w nich osobami.

Cennym, choć w swej argumentacji nie do końca konsekwentnym orzeczeniem, jest wyrok SN z dnia 13 czerwca 2002 r., III RN 54/02[18], wydany na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej od wyroku NSA. Trafnie w tym wyroku, oddalając rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA oddalającego skargę na uchwałę rady gminy wydaną na podstawie art. XII p.w.k.p., stwierdzono, że rolą tej regulacji jest zapewnienie organom samorządu gminnego realizacji zadania publicznego gwarantującego zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Sfera sprzedaży detalicznej towarów dnia codziennego oraz świadczenia usług dla ludności została jednoznacznie podciągnięta pod sferę zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Co istotne, tak rozumiane

[16] CBOSA.
[17] OTK ZU Seria A, 2015, nr 1, poz. 14.
[18] Lex nr 110625.

potrzeby wspólnoty samorządowej (ludności gminy) nie są zbiorowymi potrzebami wspólnoty, bowiem żaden element tego katalogu nie obejmuje sprzedaży detalicznej, gastronomii i usług dla ludności. Istnieją zatem inne niż zbiorowe, tzn. indywidualne, występujące w ramach handlu detalicznego, a więc właśnie jednostkowego, zadania publiczne w sferze zaspokajania potrzeb dnia codziennego mieszkańców gminy, które wymagają administracyjnej metody ingerowania w obrót handlowy dnia codziennego. Regulacja ta odbywa się jednak w sposób dwustopniowy: jurydyczny (pierwotny) i faktyczny (pochodny, docelowy). Z punktu widzenia bezpośredniego przedmiotu regulacji, art. XII p.w.k.p. odnosi się tylko do czasu pracy zakładów i placówek handlowo-usługowych, tzn. do dni i godzin ich otwierania i zamykania. Taki przedmiot regulacji wyklucza ją z działu prawa pracy. W sensie faktycznym jednak regulacja ta oddziałuje na sposób, w jaki pracodawca będzie ustalał pracownikom rozkład czasu w zakładzie pracy stanowiącym zakład lub placówkę handlowo-usługową. Z tych powodów unormowania te są tylko związane z prawem pracy, nie stanowią zaś same prawa pracy. Stanowią prawo administracyjne, którego stosowanie zostało przekazane do kognicji sądów administracyjnych.

Końcowa ocena zakresu regulacji art. XII p.w.k.p. musi obejmować dwa ustalenia. Po pierwsze, unormowanie to wprowadza instytucję prawną, którą trzeba, choćby w celu zapewnienia właściwej komunikatywności wypowiedzi, nazwać czasem pracy zakładu pracy. Określenie użyte przez ustawodawcę, tzn. czas otwarcia i zamykania zakładów i placówek handlowo-usługowych, jest tak mało czytelny semantycznie, jak i niepoprawny językowo[19]. Instytucja czasu pracy zakładu pracy jest instytucją prawa administracyjnego. Nie należy do prawa pracy, bowiem organizuje zasady działania podmiotów zorganizowanych na zawieranie umów sprzedaży detalicznej i usług dla ludności. Wchodzi w skład prawa administracyjnego, przewidując właściwość organu administracji publicznej właściwego do konkretyzacji unormowań w drodze aktu prawa miejscowego – uchwały rady gminy. Poddanie czasu pracy niektórych punktów handlowych i usługowych (wyodrębnionych ze względu na zaspokajanie jakkolwiek

[19] Przecież „czas otwarcia" to czas, w którym placówka jest otwierana, a więc czas potrzebny kierownikowi, np. na otwarcie drzwi, w sposób umożliwiający wstęp do lokalu. Chodziło zapewne o czas, w którym zakład lub placówka są „czynne".

indywidualnych, ale za to powszechnych, codziennych, koniecznych potrzeb członków wspólnoty samorządowej) czyni z nich – na wzór aparatu władzy publicznej – jednostki o charakterze zinstytucjonalizowanym, przynajmniej co do granic czasowych dostępności towarów i usług. Można stwierdzić, że prawo administracyjne uczyniło przedmiotem swego unormowania temporalną organizację pracy zakładów i placówek, handlujących towarami i usługami pierwszej potrzeby. Ranga takiego zadania nie jest może równa sferze użyteczności publicznej, zbiorowego zaspokajania potrzeb ludności albo też zadaniom zawodów zaufania publicznego. Ma jednak swą doniosłość dla codziennej egzystencji człowieka – członka wspólnoty gminnej. Stąd relacjonowany tu stopień formalizacji działalności takich podmiotów, który ma bezpośredni wpływ na kształtowanie czasowego zapotrzebowania na pracowników, a więc delimitujący granice rozkładu czasu pracy w rozumieniu przepisów prawa pracy. Po drugie, regulacje o wzorcach formalizacji takich podmiotów, zwłaszcza temporalnym, wskazują na niedostatki regulacji w sposobie identyfikacji zakładów pracy, które z racji wykonywania handlu detalicznego lub usług dla ludności, podlegają reżimowi art. XII p.w.k.p., a przez to wymagają kontroli właściwej władzy publicznej, w tym z punktu widzenia naruszeń przepisów prawa pracy, w następstwie naruszenia regulacji o czasie pracy zakładu pracy. Próby wydawania przez organy gmin aktów samoistnych prowadzących do quasi-urzędowego oznaczania zakładów pracy tych branż są wyraźnym tego dowodem. Wywołują wrażenie, że czas pracy zakładu pracy wymaga niemal operacyjnej obserwacji ze strony administracji publicznej. Nie jest bowiem w realiach konkretnego zakładu lub placówki ani deklarowany, ani ujawniany, ani też przypisywany do oznaczenia podmiotu. Zapewne do pogodzenia z wymogami wolności działalności gospodarczej byłyby przepisy rozszerzające kompetencję rady gminy do nałożenia lub nawet sformalizowania (w postaci urządzenia zewnętrznego o narzuconym wzorze) sposobu oznaczania zakładu pracy prowadzącego aktywność w dziedzinach, branżach kluczowych dla władzy publicznej z racji wykonywania przez te podmioty zadań kluczowych dla bytowania mieszkańca.

Czas pracy zakładu pracy jest instytucją łączącą dwa rozwiązania prawne o odmiennej skali obowiązywania. Rozkład czasu pracy pracownika (na który godziny otwierania i zamykania placówek choć

faktycznie, to jednak wyraźnie oddziałują) jest rozwiązaniem prawa pracy, o wybitnie wewnętrznym – z punktu widzenia struktury zakładu pracy – oddziaływaniu. Jego następstwa nie rozciągają się na sferę doniosłą dla życia publicznego, tzn. dla dostępności towarów i usług dnia codziennego. Czas pracy zakładu pracy jest natomiast administracyjnoprawną instytucją, która, choć znajduje źródło w ustaleniach wewnętrznych zakładu pracy (to polecenie służbowe kierownika zakładu pracy rozstrzyga o godzinie otwarcia i zamknięcia), to jednak wychodzi skutkami prawnymi poza ten zakład. Ma bezpośredni wpływ na sferę praw publicznych mieszkańca gminy. Rodzi po jego stronie publicznoprawne roszczenie o takie ustalenie przez organ gminy czasu dostępności kluczowych, osiągalnych relacjami cywilnymi (umowami sprzedaży) dla bytowania obywatela towarów i usług, jakie będzie przynajmniej w niezbędnym zakresie gwarantowało mu prawo układania własnych interesów dnia codziennego bez widocznej, istotnej szkody dla tych pozostałych spraw, w tym prywatnych.

W pewnym zakresie problematyką statusu zakładu pracy z punktu widzenia jego zadań, a raczej doniosłości tych zadań dla zbiorowości publicznoprawnych, zajmował się J. Łętowski, jakkolwiek bazą jego badań była różnica pomiędzy poleceniami służbowymi wydawanymi przez kierowników obrotu detalicznego z jednej strony i kierowników jednostek organizacyjnych aparatu władzy publicznej z drugiej strony. Autor ten trafnie stwierdził, że z punktu widzenia znaczenia dla prawa publicznego odmiennie należy traktować polecenie służbowe wydane np. przez kierownika sklepu ekspedientce, a odmiennie polecenie służbowe wydane przez kierownika wydziału urzędu w stosunku do pracownika tego urzędu. Z punktu widzenia prawa pracy nie ma między tymi czynnościami różnicy, ale oceniając *imperium*, jednak polecenie wydane w ramach urzędu administracji publicznej nie jest zwyczajnym wezwaniem do wykonania kontraktu, nie ogranicza się do relacji zobowiązaniowej. Podstawowa różnica polega na tym, że zakład pracy o podłożu administracyjnoprawnym (organ administracji, zakład administracyjny, przedsiębiorstwo państwowe) realizuje zadania wyznaczone ustawami[20]. Obok stosunku pracy nakładany jest niekiedy dodatkowo na jego strony, względnie na jego stronę i inne podmioty, stosunek prawa administracyjnego.

[20] Zob. J. Łętowski, *Polecenie służbowe*…, dz. cyt., s. 123–125.

W zakładach pracy irrelewantnych dla władzy publicznej (np. w spółdzielniach wytwórczych) relacja pracownicza nie rezonuje ze stosunkami prawa administracyjnego. Natomiast w zakładach pracy doniosłych, bardziej (jak urzędy administracji publicznej, zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa państwowe, spółki i zakłady komunalne) lub mniej (zakłady sprzedaży detalicznej, gastronomii i placówki usług dla ludności) na bazie stosunku pracy budowane są stosunki administracyjnoprawne: służbowe (oparte na rządzeniu) lub z zakresu organizacji zaopatrzenia handlowego ludności (o dostępności dla obywatela). Pewną próbę klasyfikacji zakładów (placówek) handlowo-usługowych z punktu widzenia nasycenia sfery ich aktywności czynnikami o podłożu publicznoprawnym podjął S. Kasznica. Stwierdził on, że skrajne bieguny tego podziału wskazują na funkcjonowanie instytucji publicznych o charakterze handlowo-usługowym, w ramach których można wyodrębnić zakłady publiczne (podmioty o dominującym znaczeniu władztwa publicznego w stosunku do adresata usług) i przedsiębiorstwa publiczne (o dominującym znaczeniu zysku, ale nie oderwanych organizacyjnie od tworzących je organów władzy publicznej).

Pewna część tego wywodu wskazuje, że pomiędzy przedsiębiorstwem publicznym a podmiotem działającym na wolnym rynku w sferze gospodarczej może zacierać się różnica, wynikająca z tego, że tak przedsiębiorstwo publiczne (obowiązkowo), jak i zakład lub placówka handlowo-usługowa (gdy przepis o zakładach określonej branży tak akurat stanowi) są powoływane do zaspokajania ściśle określonej potrzeby publicznej[21]. Tak chyba można by również określić znaczenie, jakie dla ogółu wspólnoty obywateli czy mieszkańców gminy ma administracyjnoprawny status zakładów i placówek dostarczających towary i usługi pierwszej potrzeby, produkty dnia codziennego.

Administracyjnoprawna pozycja niektórych zakładów pracy pozwala stwierdzić, że mają one pewien walor publicznoprawny, a więc walor doniosłości z punktu widzenia prawa administracyjnego, dyktowany ponadprzeciętnym znaczeniem dla obywateli, co wymaga rozciągnięcia na sferę organizacji ich działania niektórych mechanizmów właściwych prawu administracyjnemu. Końcowo stwarza to swego rodzaju ciążenie organizacji takich zakładów pracy, a także ich statusu prawnego w kierunku podmiotów wykonujących zadania

[21] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*…, dz. cyt., s. 82.

publiczne, np. w sferze użyteczności publicznej, a zatem i upublicznienie oraz uspołecznienie w większym stopniu od pozostałych.

5. Pracownik jako strona w postępowaniu administracyjnym

Jest pewna grupa regulacji procesu administracyjnego, które status pracownika wiążą z losami sprawy administracyjnej, a normują status pracowników – uczestników postępowania ulokowanych w sferze zewnętrznej działania administracji. Chodzi o pracownika – obywatela, względem którego, albo z udziałem którego, organ administracji publicznej toczy postępowanie, o pracownika niezwiązanego z organem żadną relacją pracowniczą ani nawet organizacyjną. Dwie grupy regulacji wydają się w tym względzie zasługiwać na uwagę: pierwsza o doręczeniach pism procesowych w miejscu pracy w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a., druga – o temporalnej kolizji obowiązków stawiennictwa w miejscu pracy oraz osobistego stawiennictwa na wezwanie organu, o jakim mowa w art. 50 k.p.a. w zw. z art. 298^2 k.p. i § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikowi zwolnień od pracy[22]. Obydwie grupy regulacji mają wspólną cechę: są normatywnym dowodem, że wymogi procedowania organu administracji publicznej uwzględniają to, iż spora partia potencjalnych stron i uczestników postępowania, po pierwsze, wybrała formę zatrudnienia, jaką jest stosunek pracy, decydując się na możliwie najmocniej chronioną, pod kątem stabilizacji i środków ochrony prawnej, odmianę zarobkowania; po drugie zaś, ustawodawca uwzględnił, że czas pracy pracowników – obywateli najczęściej pokrywa się z czasem pracy pracowników – urzędników, prowadzących czynności postępowania. Pierwsza zależność umocowała organy do poszukiwania pracowników w ich miejscach pracy, aby uniknąć prób doręczania im pism procesowych w miejscu, w którym niemal na pewno pracownika w czasie pracy nie ma, a więc – w miejscu zamieszkania. Druga zależność sprawiła, że w przypadku konieczności osobistego stawiennictwa przed organem, należy określić prawne skutki jego nieobecności w pracy, zwłaszcza los wynagrodzenia pracowniczego, przysługującego pracownikowi za ten czas.

[22] T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1632.

6. Doręczenie pisma w postępowaniu administracyjnym w miejscu pracy

Zgodnie z art. 42 § 1 k.p.a. pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub w miejscu pracy albo na adres korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych. Tytuł tego opracowania wymaga skupienia się na doręczeniu pisma w postępowaniu administracyjnym osobie fizycznej w miejscu pracy. Celowość tego rozwiązania jest jednoznaczna; jeżeli organowi wiadomo, że strona bądź inny uczestnik postępowania jest pracownikiem, to może zakładać, że w czasie powszechnie przyjmowanym jako godziny robocze, a więc mniej więcej od godziny 6.00 do godziny 18.00 istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że adresat pisma procesowego znajduje się poza swoim mieszkaniem i pod adresem zamieszkania doręczenie może okazać się mniej skuteczne, choćby z racji konieczności zawiadomienia o pozostawieniu przesyłki w trybie art. 44 k.p.a., a nadto długotrwałe, więc w konsekwencji wpływające na szybkość postępowania, która z mocy art. 12 § 1 k.p.a. winna skłaniać organ do wyboru prostszych środków działania. Udział w postępowaniu administracyjnym pracownika w rozumieniu k.p. wymusza na organie konkluzję, że najprostszym środkiem prowadzącym do załatwienia sprawy w rozumieniu art. 12 § 1 k.p.a. w zakresie odnoszącym się do skuteczności i szybkości doręczeń jest doręczenie pisma w miejscu pracy uczestnika postępowania. Trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 16 lipca 2024 r., III OSK 223/23[23], że wybierając sposób doręczenia pisma procesowego w miejscu pracy strony, organ winien kierować się przede wszystkim wytycznymi szybkości postępowania wynikającymi z art. 12 § 1 k.p.a. Regulacje k.p.a. nie przewidują sposobu, w jaki organ administracji miałby powziąć wiedzę o tym, czy strony pozostają w stosunku pracy, kto ich zatrudnia i gdzie pracodawca wyznaczył im miejsce pracy. Uzupełnienie k.p.a. o nakaz złożenia organowi takiego oświadczenia przy pierwszej czynności w sprawie zdecydowanie poprawiłoby szybkość postępowania, ułatwiając organom dochowanie terminów podstawowych załatwienia sprawy (z art. 35 k.p.a.) i uniknięcia zawiadomień o wyznaczeniu nowego dodatkowego terminu załatwienia sprawy (z art. 36 k.p.a.), a w konsekwencji zniosłoby potrzebę uruchamiania szeregu postępowań w sprawach z ponagleń na bezczynność i przewlekłość postępowania

[23] Lex nr 3743280.

(art. 37 k.p.a.), a także skarg kierowanych do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.).

Doręczenie w trybie art. 42 § 1 *in media parte* k.p.a. następuje jako odmiana doręczenia osobie fizycznej. Trzeba jednak mieć na względzie, że miejsce pracy może być tak zorganizowane w strukturze zakładu pracy, iż regulacje zakładowe będą z przyczyn technologicznych, z przyczyn zawodowych lub po prostu sprawnościowych, organizacyjnych, uniemożliwiały pracownikowi bezpośredni kontakt z doręczycielem w chwili podejmowania próby doręczenia w miejscu pracy. Wydaje się, że miejsce pracy to nie tylko przestrzeń, w której doręczyciel widzi, ma bezpośredni kontakt z adresatem, ale i przestrzeń wyodrębniona organizacyjnie jako część zakładu pracy z wyodrębnionym personelem umocowanym do przyjmowania korespondencji kierowanej na adres zakładu pracy, czy to do pracodawcy, czy to do dowolnego adresata przebywającego na co dzień zgodnie z organizacją pracy w tym zakładzie pracy. Każdy zatem, kto wobec doręczyciela oświadczy, że adresat jest pracownikiem tego samego zakładu, wykonuje pod danym adresem pracę oraz że jest umocowany do odbioru korespondencji, ma tytuł do podjęcia pisma i potwierdzenia jego odbioru ze skutkiem dla pracownika – adresata. Brakuje w k.p.a. odpowiednika administracji zakładu, jaką posłużono się choćby w odniesieniu do zakładu karnego w art. 57 § 5 pkt 6 k.p.a. To administracja zakładu pracy powinna w wypadku przeszkody w doręczeniu osobistym dopełnić czynności przyjęcia pisma kierowanego do pracownika i przekazania mu go bezpośrednio po ustaniu aktualnej w chwili doręczenia przeszkody natury faktycznej. Sam zakład pracy nie jest obcy rozwiązaniom k.p.a., bowiem z mocy art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a. jego siedziba determinuje właściwość miejscową organu, gdy sprawa dotyczy aktywności (aktualnej, przeszłej albo przyszłej) pracodawcy w postaci prowadzenia zakładu pracy, a więc zatrudniania pracowników w wyznaczonych im miejscach pracy w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a.

Miejsce pracy w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a. to nie tylko warsztat pracy, ale przestrzeń stanowiąca jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 3 k.p. Skoro art. 42 § 1 k.p.a. odsyła do przestrzeni jednostki organizacyjnej zatrudniającej pracownika – adresata pisma, to równocześnie musi przyjmować zasady funkcjonowania tego miejsca, bo

one stanowią immanentne części terminu „miejsce", tzn. pozwalają odpowiedzieć na pytanie, gdzie organizator pracy (pracodawca) wydzielił przestrzeń, to „miejsce", i jakie wprowadził zasady korzystania z tego miejsca, w tym: dopuszczalność przerwania czynności pracownika, możliwość przyjmowania przez niego osób (w tym doręczycieli), a także organizację przemieszczania się po terenie miejsca pracy (zakładu pracy; w tym z uwagi na przepisy bhp) oraz technicznego gromadzenia napływającej do pracowników korespondencji i jej realnego odbioru. Przecież można wyobrazić sobie pracodawcę, który zgodnie z wymogami art. 42 § 1 k.p.a. robi wszystko, aby swoim pracownikom umożliwić korzystanie z dobrodziejstwa (zarówno dla pracownika, jak i organów władzy publicznej) płynącego z trybu doręczenia pisma w miejscu pracy; ale jak ma to legalnie zrobić, gdy technologia lub metodyka pracy nie pozwalają w chwili próby doręczenia pracownikowi na faktyczną obecność w tej części miejsca pracy, w której musi zatrzymać się doręczyciel z korespondencją urzędową? Niech przykładem będzie dyrektor szpitala, który pragnie zapewnić skorzystanie z doręczenia z art. 42 § 1 k.p.a. lekarzowi prowadzącemu akurat zabieg na bloku operacyjnym, albo komendant straży miejskiej, który pragnie przyjąć przesyłkę dla pracownika – strażnika straży miejskiej, akurat podejmującego interwencję w terenie. Doręczyciel jest w miejscu pracy adresata, również adresat jest w swoim miejscu pracy, obaj są dla siebie niedostępni; więc dlaczego miałoby dojść do naruszenia art. 42 § 1 k.p.a.?

Czynność organizacyjna zakładu pracy polegająca na wydzieleniu miejsca pracy i organizująca korzystanie z praw i obowiązków pracownika jako obywatela, to naturalne konsekwencje statusu zakładu pracy, stanowiącego strukturę, jednostkę podlegającą zarządzaniu przez pracodawcę w celu zapewnienia sprawności i profesjonalizmu jej podstawowej aktywności, statutowej, regulaminowej, gospodarczej, usługowej, ale i bez szkody dla praw publicznych przewidzianych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym przez przepisy postępowania administracyjnego. Warto zwrócić uwagę choćby na art. 22^1 § 4 k.p., który wyposaża pracodawcę w narzędzie organizacyjne służące do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Taki przecież walor ma zorganizowanie doręczenia w miejscu pracy, gdy pracownik nie może zostać oderwany w chwili obecności doręczyciela od

czynności pracowniczej. To pracodawca z mocy art. 22^1 § 4 k.p. może wręcz żądać od pracownika udzielenia mu informacji wymaganych dla realizacji obowiązków pracodawcy z art. 42 § 1 k.p.a. i równocześnie dla realizacji prawa pracownika polegającego na przyjęciu pisma w postępowaniu administracyjnym, a więc do otrzymania od pracownika danych (jego imion i nazwiska, numerów identyfikacyjnych, np. PESEL, NIP), aby umożliwić administracji zakładu pracy ustalenie, czy to on jest adresatem pisma organu oraz zapewnić mu wgląd w pismo bezpośrednio po ustaniu przeszkody wynikającej z organizacji procesu pracy. Organizacja zakładu pracy, podobnie jak organizacja zakładu administracyjnego (np. zakładu karnego), jest z mocy art. 42 § 1 k.p.a. przedłużeniem organizacji władzy publicznej i organizacji aparatury doręczyciela. Te trzy aparaty, którym ustawodawca ufa, współtworzą sprawny instrument doręczeń. Administracji doręczyciela ustawodawca ufa, skoro jest doręczycielem operatora wyznaczonego albo pracownikiem samego organu, który z racji stosunku pracy cieszy się zaufaniem pracodawcy. Administracji zakładu pracy ustawodawca w sprawach obywatela ufa, bo sam obywatel temu pracodawcy zaufał, umawiając się z nim o pracę, a więc działając w przekonaniu, że będzie on niekiedy współdziałał z władzą publiczną, np. przy potrącaniu wynagrodzenia podczas egzekucji, przy odprowadzaniu w charakterze płatnika składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego albo właśnie podczas doręczeń. W pełni na aprobatę zasługuje pogląd zaprezentowany przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., VII SA/Wa 1133/19, w którym stwierdzono, że w miejscu pracy adresata pisma możliwe jest doręczenie przesyłki nie tylko osobiście adresatowi, ale również osobie wyznaczonej w takim miejscu do odbioru korespondencji. Taką osobę nazwano również osobą upoważnioną przez pracodawcę do odbierania korespondencji[24]. Ustawodawca rozwiał wątpliwości co do dopuszczalności pełnienia przez zakład pracy funkcji związanej z administracyjną obsługą doręczeń kierowanych do pracowników w art. 148 § 2 pkt 2 o.p.[25], gdzie znacznie precyzyjniej wskazał,

[24] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Wr 625/18, Lex nr 2656543, choć w tym wypadku już nie dopuszczono doręczenia do rąk takiej osoby.

[25] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 1997 r., nr 137, poz. 926.

iż pisma osobom fizycznym mogą być doręczane w miejscu zatrudnienia adresata – adresatowi lub osobie upoważnionej przez pracodawcę do odbioru korespondencji. Idea doręczeń z k.p.a. i z o.p. jest taka sama.

7. Zwolnienie od pracy pracownika wezwanego przez organ administracji publicznej

Stosownie do art. 298[2] k.p. minister właściwy do spraw pracy zobowiązany został do określenia w drodze rozporządzenia sposobu usprawiedliwiania nieobecności pracownika w pracy, w tym do wskazania przypadków, w których za czas nieobecności lub zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia. Jedną z podstaw implikujących obowiązek zwolnienia pracownika od pracy, zgodnie z § 6 r.s.n.[26], jest zwolnienie przysługujące pracownikowi na czas niezbędny do stawienia się na wezwanie organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Przyjęto w tym rozwiązaniu normatywnym, że czas pracy osoby biorącej udział w postępowaniu administracyjnym oraz czas pracy aparatu administracji może być zbliżony i należy uregulować pierwszeństwo podczas konkurowania w czasie dwóch obowiązków pracownika: obowiązku pracy oraz obowiązku publicznoprawnego – do uczynienia zadość wezwaniu organu do osobistego stawiennictwa przed tym organem celem dopełnienia czynności procesowej. W § 6 r.s.n. wskazano, że zbieg takich obowiązków w czasie wymaga udzielenia przez pracownika pierwszeństwa wezwaniu pochodzącemu od organu administracji publicznej, kosztem obowiązków pracowniczych. Konsekwentnie wezwanie właściwego organu skierowane do pracownika jest podstawą nałożenia na pracodawcę obowiązku tolerowania nieobecności w pracy pracownika w związku z nakazem zwolnienia wezwanego pracownika od pracy.

Konsekwencją zwolnienia od pracy w celu stawiennictwa przed organem w toku postępowania administracyjnego jest regulacja

[26] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2190.

o obowiązku dokumentowania faktu wezwania. Przepis § 3 pkt 4 r.s.n. wskazuje, że dowodem usprawiedliwiającym nieobecność w pracy spowodowaną podstawą do zwolnienia jest imienne wezwanie pracownika do osobistego stawienia się, wystosowane przez organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, w charakterze strony lub świadka, zawierające adnotację potwierdzającą stawienie się pracownika na to wezwanie. Nieobecność w pracy należy zatem do nieobecności usprawiedliwionych, gdy na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. właściwy organ administracji publicznej sformułuje wezwanie i zawarte w wezwaniu imię i nazwisko wzywanego (z art. 54 § 1 pkt 2 k.p.a.) będzie wskazywało na pracownika, zaś w dniu stawienia się przed organem organ ten na żądanie pracownika sporządzi na podstawie art. 72 § 1 k.p.a. adnotację urzędową o potwierdzeniu stawienia się pracownika na wezwanie. Co interesujące, przepis § 3 pkt 4 r.s.n., choć należy do prawa pracy, modyfikuje dość wyraźnie przepis postępowania administracyjnego w postaci art. 72 § 1 k.p.a. O ile adnotacja urzędowa co do zasady utrwalana jest w aktach sprawy, o tyle na tle § 3 pkt 4 r.s.n. adnotacja zostaje zamieszczana na egzemplarzu wezwania, z jakim stawił się w organie pracownik, a więc na piśmie, którym go wezwano do stawiennictwa. To ten egzemplarz stanowi wyłączny dowód usprawiedliwiający nieobecność pracownika w pracy z racji zwolnienia. W aktach sprawy administracyjnej może zatem adnotacja nie zostać utrwalona i nie będzie to stanowiło uchybienia wymogom art. 72 § 1 k.p.a. Regulacje prawa pracy są zatem w stanie wpływać na treść norm postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, zawartych w k.p.a., dokonując modyfikacji kluczowych instytucji procesowych. Wezwanie organu do osobistego stawiennictwa pracownika, jeszcze przed datą wyznaczonego stawiennictwa, od dnia jego doręczenia, stanowi podstawę do uprzedzenia pracodawcy przez pracownika o przyczynie znanej już nieobecności w pracy oraz o przewidywanym czasie nieobecności, czego wymaga od pracownika § 2 ust. 1 r.s.n. Wezwanie pochodzące od organu prowadzącego postępowanie dwukrotnie zatem jest podstawą czynności pracownika przed pracodawcą; po pierwsze daje mu tytuł do uprzedzenia pracodawcy o wyznaczonym przez organ terminie stawiennictwa pracownika, a po drugie, po wykonaniu wezwania i stawieniu się pracownika, wraz z zamieszczoną na nim adnotacją o stawiennictwie pracownika, uprawnia pracodawcę do

traktowania czasu nieobecności w pracy jako czasu, w którym działało zwolnienie.

Zwolnienie od pracy w celu stawiennictwa na wezwanie organu nie należy do zwolnień odpłatnych; za czas zwolnienia pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia. Zwolnienie z art. 50 k.p.a. pominięto w zamkniętym katalogu zwolnień odpłatnych zawartych z § 16 ust. 1 r.s.n. Pracownik, pragnąc nie stracić zarobku, o jaki zostało mu pomniejszone wynagrodzenie za czas zwolnienia, korzysta z prawa, które jakkolwiek uregulowano w przepisach prawa pracy, tj. w § 16 ust. 2 r.s.n., to jednak należy do praw publicznych konkretyzowanych w postępowaniu administracyjnym. Tym prawem kompensującym stratę części wynagrodzenia za pracę jest rekompensata pieniężna ustalana przez właściwy organ administracji publicznej. Tym razem to pracodawca wydaje pracownikowi zaświadczenie określające wysokość utraconego wynagrodzenia za czas zwolnienia. Prawodawca posługuje się tym samym terminem „zaświadczenie", jaki występuje w art. 217 k.p.a. i wyraźnie wskazuje, że zaświadczenie to ma służyć wykazaniu stanu prawnego w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a, tzn. korzystaniu z prawa do rekompensaty utraconego, wskutek prawidłowo wykorzystanego zwolnienia, wynagrodzenia za pracę. Ramy procesowe konkretyzacji prawa pracownika do kompensaty od organu prowadzącego postępowanie reguluje art. 56 § 1 k.p.a., sprowadzający się w zasadzie do odesłania do przepisów zawartych w dziale 2 tytułu III u.k.s.[27] Kompensata obliczana według zasad właściwych dla należności uczestników postępowania cywilnego przysługuje w wysokości obejmującej: a) zwrot kosztów podróży pracownika z jego miejsca zamieszkania do organu (art. 85 ust. 1 u.k.s.) do górnej granicy należności pracownika zatrudnionego w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej i b) zwrot zarobku utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie organu (art. 86 ust. 1 u.k.s.), ustalanego według zasad ustalania wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Te same należności przysługują od organu osobie sprawującej opiekę nad pracownikiem, np. gdyby okazał się pracownikiem młodocianym albo pracownikiem niepełnosprawnym z wymaganą opieką innej osoby (art. 88 u.k.s.).

[27] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1228.

8. Należności z Kodeksu pracy przysługujące pracownikom państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych

Szczególny charakter ma należność przysługująca pracownikowi organu administracji publicznej, który został wezwany przez inny niż jego pracodawca organ administracji publicznej. Zasadnicze znaczenie w ocenie ustawodawcy ma wówczas to, czy treść czynności dopełnianej przez takiego pracownika pozostaje w związku z jego pracą w urzędzie. Stosownie do art. 88a u.k.s. w takim wypadku pracownikowi organu władzy publicznej (w tym administracji publicznej), o ile zeznaje przed organem, który go wezwał, nie przysługuje kompensata, ale wyłącznie prawo do należności ustalanej na zasadach określonych w przepisach regulujących wysokość i warunki ustalania należności przysługujących pracownikom zatrudnionym w państwowej lub samorządowej sferze budżetowej.

Regulacjami takimi są z pewnością art. 77 § 2 k.p. w zw. z § 2–4, § 8, § 9 i § 17 r.s.n. Zamiast kompensaty utraconego wynagrodzenia pracownik aparatu państwa lub samorządu terytorialnego uzyskuje tylko świadczenie w postaci należności z tytułu podróży traktowanej jako podróż służbowa, tzn. dietę, zwrot kosztów przejazdu (w tym dojazdu środkami komunikacji lokalnej oraz z i do dworca) i noclegu, pokrycie niezbędnych wydatków. Prawodawca przyjął zatem w art. 77 § 2 k.p., że jeżeli władza publiczna (np. administracja publiczna) pragnie pozyskać od pracownika administracji publicznej wiedzę na temat związany z jego pracą w organie, to taka czynność staje się w pewien sposób upubliczniona i przez to wchłonięta do obowiązków pracownika aparatu władzy.

Pracownik urzędu, zeznając jako świadek na okoliczności związane z jego pracą w administracji, winien jest władzy tę wiedzę nie jako obywatel (jako pracownik), ale jako funkcjonariusz publiczny, tzn. pracownik kwalifikowany z uwagi na swojego pracodawcę. Wiedza na temat pracy urzędnika i wiadomości powzięte przez pracownika urzędu wskutek wykonywanych przez niego zadań publicznych w imieniu organu nie należą do niego samego; o ile mogą być użyteczne do wykonywania zadań publicznych przez organ, który wezwał takiego pracownika jako świadka – stanowią wiedzę urzędową aparatu władzy. Z tych powodów czas poświęcony na składanie zeznań przez takiego pracownika na temat wiedzy urzędowej jest

wykonywaniem zadań pracownika aparatu władzy publicznej; nie stanowi sprawy prywatnej pracownika i nie dochodzi w tym wypadku do kolizji czasu jego pracy z czasem wymaganym przez organ wzywający do stawiennictwa. Zatem nie ma czego kompensować w trybie przewidzianym dla pracowników tracących wynagrodzenie ani też czego usprawiedliwiać w trybie przewidzianym dla pracowników nieobecnych w pracy. Zeznania, a także wyjaśnienia strony o treści nawiązującej do pracy w urzędzie, są elementem zadań pracowniczych, zaś czas ich składania – czasem pracy. Widoczna jest w art. 77^5 § 2 k.p. pewna idea. O ile całokształt działania aparatu władzy jest jawny i dostępny obywatelowi, o tyle realia pracy urzędnika są jawne dla organów, w których ocenie wiedza ta ma jurydyczne znaczenie dla wyniku sprawy, a więc dla stosowania prawa administracyjnego. Innymi słowy, w celu zapewnienia organowi prowadzącemu postępowanie wiedzy na temat realiów pracy innego organu, ten inny organ za pomocą swojego pracownika wyposażonego w tę wiedzę winien maksymalnie, tzn. w ramach swych obowiązków ustawowych, a zarazem pracowniczych, ułatwić rozstrzygnięcie sporu lub usunięcie wątpliwości co do stanu faktycznego.

Przepis art. 77^5 § 2 k.p. ma też szerszy wymiar. O ile w kontekście art. 298^2 k.p. w zw. z § 6 r.s.n. zawęża uprawnienia pracownika urzędu administracji publicznej, o tyle działając co do zasady, tworzy z takich pracowników grupę uprzywilejowaną, co do której wprowadza szereg należności ze stosunku pracy zawartego z organem administracji publicznej, związanych z podróżą służbową. Państwowa i samorządowa sfera budżetowa jest dla ustawodawcy płaszczyzną działania pracodawców, którzy winni są swoim pracownikom pewne gwarancje związane z pracą wykonywaną w specyficznych warunkach, tzn. poza siedzibą organu. Podróż służbowa pracownika urzędu jest zatem odmianą pracy korzystającą z gwarancji zapobiegających obniżeniu zysku, jakiego można oczekiwać po wysokości wynagrodzenia. Samo wynagrodzenie formalnie bowiem w wypadku podróży służbowej nie maleje, ale generuje dodatkowe koszty, obce „zwykłemu" wykonywaniu zadań w siedzibie organu, tj. w zakładzie pracy. Zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, choćby umowne, jest zatrudnieniem prywatnym do granic standardowego wykonywania zadań w siedzibie pracodawcy; gdy wymaga podróżowania i działania w imieniu organu poza miejscowością siedziby organu,

staje się działalnością publiczną; podróż jest służbowa, nie zaś pracownicza i stanowi upublicznioną treść stosunku pracy, nawiązującą do konstrukcji dyspozycyjności służbowej właściwej relacjom administracyjnych stosunków służbowych *sensu stricto*. Regulacja art. 77^5 § 2 k.p. oraz r.s.n. są w swojej istocie unormowaniami pragmatycznymi, choć ulokowano je w granicach powszechnego prawa pracy.

9. Zajęcie wynagrodzenia za pracę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Znaczny stopień zinstytucjonalizowania stosunku pracy, wynikający choćby z obowiązku uiszczania przez pracodawcę – płatnika, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, powoduje, że wynagrodzenie za pracę jest łatwym do odnalezienia źródłem zaspokojenia wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, w tym w – doniosłym z uwagi na zakres opracowania – postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uregulowanym w u.p.e.a.[28] Problematyka dochodzenia zobowiązania pieniężnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z wynagrodzenia za pracę została przepołowiona. Jedną partię regulacji zawierają przepisy prawa administracyjnego procesowego (u.p.e.a.), a drugą – przepisy prawa pracy, a dokładniej k.p. Łatwość odnalezienia źródeł zaspokojenia wierzytelności o charakterze administracyjnoprawnym atomizowana jest naturalnie przez przepisy postępowania egzekucyjnego w administracji, a więc ma znaczenie z punktu widzenia aktywności organów administracji publicznej prowadzących egzekucję, tj. co do zasady naczelnika urzędu skarbowego oraz dyrektora oddziału ZUS (art. 19 § 1 i 4 u.p.e.a.).

Istnieje jednak druga płaszczyzna, implikująca szereg punktów ogniskujących konflikt między zadaniami administracji publicznej w sferze postępowania przymusowego a interesem pracownika; mowa o funkcji wynagrodzenia za pracę, a więc o jego zadaniu polegającym na zapewnieniu pracownikowi i jego najbliższym źródeł utrzymania się, źródeł egzystowania. To pracodawca został co do zasady zobowiązany do oznaczonych zachowań, które z jednej strony mają służyć zapewnieniu skuteczności aktów administracyjnych

[28] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 132.

(bo tych najczęściej dotyczy egzekucja administracyjna), a z drugiej mają gwarantować to, że funkcja socjalna stosunku pracy nie ulegnie z racji trwającego postępowania egzekucyjnego w administracji zatraceniu i umowa nie straci znaczenia w obrocie prawnym. Pracodawca na podstawie regulacji u.p.e.a. i k.p. w zakresie egzekucji z wynagrodzenia za pracę z jednej strony jest wykonawcą woli organu egzekucyjnego, a nawet dzierżycielem pewnych kompetencji przypominających kompetencje władcze, a z drugiej strony strzeże pracownika przed zapaścią finansową, przed zagrożeniem ze strony egzystencji, a więc jest obrońcą, społecznym, zinstytucjonalizowanym pełnomocnikiem, reprezentantem interesu pracownika w relacjach z organem administracji prowadzącym egzekucję.

Przepisy art. 1a pkt 12 i 17 u.p.e.a. wyposażają organy prowadzące egzekucję administracyjną w nazwany środek egzekucyjny w postępowaniu służącym dochodzeniu należności o charakterze pieniężnym, obejmujący egzekucję z wynagrodzenia za pracę, gdzie w skład wynagrodzenia wchodzi nie tylko wynagrodzenie, ale i wszelkie świadczenia pieniężne w związku z pracą pracownika lub nawet byłego pracownika, o ile zachowano związek świadczenia z rozwiązanym już stosunkiem pracy.

10. Ochrona pracownika w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Pewna partia regulacji u.p.e.a. związana niewątpliwie ze stosunkiem pracy tworzy wyłączenia przedmiotowe spod egzekucji, wskazując w art. 8 § 1 pkt 4 u.p.e.a., że organ egzekucyjny nie może zaspokoić dochodzonej wierzytelności z narzędzi i innych przedmiotów niezbędnych do pracy wykonywanej osobiście przez zobowiązanego, z wyjątkiem środka transportu. Tak pracownik, jak i pracodawca są więc umocowani do odmowy wydania oznaczonych narzędzi, instrumentów, urządzeń i sprzętów, które są przedmiotami, bez których praca pracownika objętego postępowaniem egzekucyjnym nie będzie mogła być wykonywana i utraci swój walor zarobkowania, sprowadzając konieczność jej zaniechania i rozwiązania stosunku pracy.

Samo wynagrodzenie również podlega w pewnej jego części ochronie przed zajęciem egzekucyjnym. Jak postanowiono w art. 72 § 1 zd. 1 u.p.e.a., organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wynagrodzenia

za pracę przez przesłanie do pracodawcy zawiadomienia o zajęciu tej części jego wynagrodzenia, która nie jest zwolniona spod egzekucji; równocześnie w tej samej czynności (w zawiadomieniu) organ egzekucyjny wzywa pracodawcę, aby nie wypłacał zajętej części wynagrodzenia zobowiązanemu pracownikowi, lecz przekazał ją organowi egzekucyjnemu aż do pełnego pokrycia egzekwowanych należności (art. 72 § 1 zd. 2 u.p.e.a.). Chwilą dokonania zajęcia jest chwila doręczenia pracodawcy zawiadomienia (art. 72 § 2 u.p.e.a.). Instrumentem, za pomocą którego pracodawca chroni część wynagrodzenia niepodlegającego egzekucji, jest tytuł pracodawcy do samodzielnego obliczenia części wynagrodzenia zajętej i części zwolnionej spod egzekucji na podstawie regulacji k.p. Przepis art. 9 § 1 u.p.e.a. odsyła do przepisów k.p. w zakresie egzekucji wynagrodzenia ze stosunku pracy. Wykonanie zawiadomienia o zajęciu wynagrodzenia za pracę polega ze strony pracodawcy na czynności potrącenia z wypłacanego wynagrodzenia sumy egzekwowanej na mocy tytułu wykonawczego (art. 87 § 1 pkt 2 k.p.), zaś ze strony pracownika-zobowiązanego, na powstrzymaniu się od odbierania od pracodawcy wynagrodzenia poza częścią wolną od zajęcia oraz powstrzymania się od rozporządzania tą częścią wynagrodzenia pod rygorem nieważności czynności rozporządzającej wynagrodzeniem w tej części (art. 72 § 3 i 4 u.p.e.a.). Warto wskazać na pewne stałe kwoty wchodzące w skład wynagrodzenia, które jeszcze przed potrąceniem kwoty egzekwowanej w postępowaniu administracyjnym pracodawca, wykonując zawiadomienie o zajęciu, obowiązany jest odliczyć, pomniejszając tym samym kwotę, w której granicach będzie dokonywany podział na wynagrodzenie potrącone i wynagrodzenie pozostałe do wypłaty pracownikowi. Przede wszystkim pracodawca udziela pierwszeństwa swojej funkcji płatnika, odliczając składki na ubezpieczenia społeczne i podatek dochodowy od osób fizycznych.

Władztwo pracodawcy wynikające ze związania go czynnością zajęcia wynagrodzenia za pracę obejmuje zatem płynącą z prawa administracyjnego legitymację do uchylenia się od wykonania zobowiązania wynikającego z umowy o pracę polegającego na wypłacie wynagrodzenia za pracę. Czynność egzekucyjna polegająca na zawiadomieniu pracodawcy (a dodatkowo pracownika w formie odpisu tytułu wykonawczego; art. 72 § 4 pkt 1 u.p.e.a.) o zajęciu wynagrodzenia za pracę zatrudnionego u niego pracownika skutkuje

publicznoprawnym mechanizmem kierowanym przez pracodawcę, polegającym na zastąpieniu podczas wypłaty wynagrodzenia pracownika-wierzyciela ze stosunku pracy, organem administracji publicznej, który jest z kolei wierzycielem pracownika ze stosunku prawa administracyjnego materialnego, jaki doczekał się fazy przymusowej. Nie może też umknąć, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego i zastosowanie w nim środka egzekucyjnego w postaci zajęcia wynagrodzenia za pracę przydaje pracodawcy pewne cechy organu rozstrzygającego o losach niektórych partii wynagrodzenia. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego powoduje, że przestaje działać ustawowy mechanizm z art. 87 § 1 pkt 1 k.p., tzn. mechanizm potrącania *ex lege* świadczeń alimentacyjnych z wynagrodzenia za pracę. Pierwszeństwo uzyskują należności publicznoprawne dochodzone w trybie u.p.e.a., ale tylko do czasu rozpatrzenia przez pracodawcę wniosku wierzyciela alimentacyjnego, który w trybie art. 88 § 2 u.p.e.a. może żądać od pracodawcy swojego dłużnika alimentacyjnego powrotu do potrącania, dowodząc swojego prawa przez okazanie tytułu wykonawczego. Niewątpliwie czynność uwzględnienia takiego wniosku lub odmowy jego uwzględnienia nosi znamiona rozstrzygnięcia z zakresu administracji publicznej; pracodawca na mocy szczególnego upoważnienia ustawowego załatwia sprawę osoby ulokowanej poza swoją strukturą organizacyjną i poza strukturą władzy publicznej, obywatela uprawnionego do alimentów z mocy orzeczenia sądu powszechnego. Rozstrzyga, czy prawo to będzie na powrót – po wstrzymaniu z mocy regulacji o postępowaniu egzekucyjnym – wykonywane i czy potrzeby bytowe wierzyciela alimentacyjnego pracownika będą na co dzień zaspokajane.

Można też powiedzieć, że rozszerzeniu podlegają obowiązki pracodawcy jako płatnika, bowiem cudzą własność pieniędzy stanowiących wynagrodzenie pracownicze przekazuje władzy publicznej w wymiarze większym niż zwykle, tzn. poza postępowaniem egzekucyjnym w administracji. Tyle że część potrącanej, odliczanej pracownikowi należności jest przekazywana organowi administracji (naczelnikowi urzędu skarbowego, oddziałowi ZUS) z mocy ustawy, a inna z mocy tytułu wykonawczego (organowi egzekucyjnemu, chroniącemu za pomocą u.p.e.a. interes wierzyciela, zwykle innego jeszcze organu administracji publicznej). Obok wynagrodzenia (zasadniczego z dodatkami o charakterze stałym) problematyczne jest

obejmowanie egzekucją świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Z mocy art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych[29] nie podlegają egzekucji środki funduszu, co oznacza, że chodzi nie tylko o kwoty pozostające w puli funduszu, ale i środki, które już uzyskały swoje spersonalizowane przeznaczenie i stały się częściami gotowymi do wypłaty pracownikowi (względnie emerytowi, renciście). Świadczenie pieniężne sfinansowane ze środków takiego funduszu to nic innego jak środki funduszu wypłacane pracownikowi. Od dnia wypłaty to on dysponuje środkami funduszu w ramach praw wynikających nie ze stosunku pracy (bo stosunek pracy nie jest nawet wymagany aby korzystać z tych środków), ale w ramach praw regulacji publicznoprawnej, tj. na cele socjalne osoby uprawnionej.

11. Publiczny charakter wzmianki w świadectwie pracy o zajęciu wynagrodzenia za pracę w trybie egzekucji administracyjnej

Świadectwo pracy jest dokumentem potwierdzającym stosunek pracy po jego rozwiązaniu lub ustaniu. Wydawane jest do celów dowodowych, ale ma walor dokumentu prywatnego[30]; obrazuje przebieg i treść relacji prawa prywatnego i pochodzi od jednej ze stron tego stosunku, od pracodawcy. Jego istotę obrazuje art. 97 § 1 k.p. Zwraca jednak uwagę, na tle wątków związanych z funkcjami pracodawcy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeden element świadectwa pracy, uregulowany w art. 97 § 2 zd. 2 k.p., obejmujący wzmiankę o zajęciu wynagrodzenia za pracę w myśl przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Rozwinięciem tego unormowania jest § 2 pkt 18 r.ś.p., gdzie postanowiono, że w świadectwie pracy zamieszcza się informacje niezbędne do ustalenia uprawnień ze stosunku pracy i uprawnień z ubezpieczeń społecznych, dotyczące m.in. zajęcia wynagrodzenia za pracę w myśl przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Zapewne na wyrost przepis § 2 ust. 1 zd. wstępne r.ś.p. stanowi, że informacje zawarte w świadectwie pracy zamieszczane są jako niezbędne do ustalenia uprawnień ze stosunku pracy albo ubezpieczeń społecznych. Żadna część delegacji z art. 97 § 4 k.p. nie uprawniała

[29] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 288.

[30] W. Maciejko, *Granice podważalności świadectwa pracy*, „Służba Pracownicza" 2004, nr 3, s. 16.

do uregulowania sposobu korzystania ze świadectwa pracy przez pracownika, a już z pewnością nie dawała tytułu, aby w akcie wykonawczym określać, które relacje publicznoprawne (a więc z zakresu ubezpieczeń społecznych) mogą być kreowane za pomocą wiedzy pozyskanej przez władzę publiczną na podstawie świadectwa pracy. Już sam prawodawca popada w sprzeczność w granicach r.ś.p., skoro wiedza o zajęciu wynagrodzenia za pracę jest użyteczna nie tylko dla organów ubezpieczeń społecznych prowadzących egzekucję (dyrektorów oddziałów ZUS z art. 19 § 4 u.p.e.a.), ale i dla dowolnych innych organów egzekucyjnych (zwłaszcza naczelnika urzędu skarbowego z art. 19 § 1 u.p.e.a.). Zresztą samo zastrzeżenie korzystania z danych świadectwa pracy na użytek uprawnień z ubezpieczeń społecznych również jest niefortunne, gdyż świadectwo pracy służy do ustalenia podstawy ubezpieczenia zdrowotnego, które do ubezpieczeń społecznych nie jest zaliczane, a także do ustalania uprawnień z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, które również – przynajmniej w ścisłym znaczeniu – nie należy do uprawnień z ubezpieczeń społecznych.

W granicach ustawy (art. 97 § 1 i 2 k.p.) dane zawarte w świadectwie pracy mogą być wykorzystywane nie tyle w granicach funkcji, o jakich mowa w § 2 ust. 1 zd. wstępne r.ś.p., ale w granicach wynikających z kompetencji organów administracji publicznej, które są powołane do ustalania faktów prawotwórczych znajdujących swoje odbicie w dowolnym z obszarów wiedzy z art. 97 § 2 k.p. i w dowolnym z punktów § 2 ust. 1 r.ś.p.

Co istotne, świadectwo pracy w zakresie, w jakim zawiera uregulowaną przez art. 97 § 2 zd. 2 k.p. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 18 r.ś.p. wzmiankę o zajęciu wynagrodzenia za pracę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest technicznym następstwem relacjonowanego już obowiązku pracodawcy do wykonania zajęcia wynagrodzenia za pracę. Jak już wykazano, to pracodawca wykonuje swoistą funkcję publiczną, bowiem sam na podstawie zawiadomienia organu egzekucyjnego dokonuje ustalenia, jakie składniki wynagrodzenia pomniejszają kwotę podlegającą podziałowi na egzekwowalną i potrącalną oraz jakie składniki wynagrodzenia podlegają wyłączeniu spod egzekucji, kreując kwotę podlegającą wypłacie, a więc niedotkniętą wywłaszczeniowymi mechanizmami egzekucji administracyjnej. Skoro czynność pracodawcy dopełniana w celu ziszczenia

się czynności egzekucyjnej zajęcia ma charakter publicznoprawny, to również techniczne jej odwzorowanie, pisemne potwierdzenie stanu prawnego, w jakim znajduje się zajęte wynagrodzenie, nie jest prostym dokumentem prywatnym ze stosunku pracy. Przeciwnie, wykazuje szereg cech właściwych zaświadczeniu, o jakim mowa w art. 217 § 2 k.p.a. Taka partia świadectwa pracy, która odpowiada relacji z podjętych przez organ administracji publicznej czynności w postępowaniu egzekucyjnym, jakie implikują konieczność wyzucia przez czynność pracodawcy pracownika z własności zarobionych pieniędzy, jest zaświadczeniem. Nie tylko jest wymagana przez przepis prawa w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a., którym jest w tym wypadku przepis prawa pracy (art. 97 § 1 k.p.), ale i potwierdza stan prawny ukształtowany czynnością zajęcia egzekucyjnego (art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.) w postaci zakazu podejmowania części wynagrodzenia pracowniczego i konieczności przekazania go organowi administracji publicznej, a więc: a) stan wykreowany przez przepisy prawa administracyjnego egzekucyjnego, gdy idzie o nakaz ściągnięcia wynagrodzenia z art. 9 § 1 u.p.e.a. i zakaz odbioru go od pracodawcy z art. 72 § 4 pkt 1 u.p.e.a., b) stan nieważności czynności cywilnoprawnej rozporządzającej zajętym wynagrodzeniem po dniu tego zajęcia (art. 72 § 3 u.p.e.a. w zw. z art. 58 § 1 i 3 k.c.), a także c) stan działania podstawy do potrąceń zajętych kwot z wynagrodzenia przez pracodawcę (art. 87 § 1 k.p.).

Świadectwo pracy, jakkolwiek jest dokumentem prywatnym i relacjonuje zdarzenia z zakresu prawa pracy, to w części, w jakiej zawiera, na podstawie przepisu bezwzględnie obowiązującego, wzmiankę o zajęciu egzekucyjnym wynagrodzenia, a więc o czynności dopełnionej przez organ administracji publicznej, i to w sposób mający wpływ na kolejne działania tych organów – jest dokumentem urzędowym; dane w nim zawarte są następstwem władczych czynności organu administracji kształtujących prawa pracownika i determinują poziom, od którego wynagrodzenie nie ulegnie zawłaszczeniu przez władzę publiczną w celu realizacji stosunku prawa administracyjnego materialnego, którego stroną stał się w przeszłości pracownik. Wydając świadectwo pracy w tym wąskim zakresie, pracodawca występuje jako organ administracji publicznej w sensie funkcjonalnym. Odmawiając wydania wzmianki o zajęciu wynagrodzenia, albo zamieszczając ją niezgodnie z żądaniem pracownika lub też obejmując

nią nieprawidłowo w ocenie pracownika ustaloną część wynagrodzenia, winien wydać postanowienie, o jakim mowa w art. 219 k.p.a. W tym wąskim zakresie kognicja sądu pracy do badania powództwa pracownika o sprostowanie świadectwa pracy (z art. 97 § 2^1 zd. 2 i 3 k.p. w zw. z § 2 ust. 2 i § 7 ust. 2 r.ś.p.), winna być wyłączona na rzecz sądu administracyjnego.

12. Pracowniczy przydział mobilizacyjny

Umiejętności pracownika wynikające z natury stosunku pracy oraz właściwości wytwórcze lub usługowe stanowiska pracy mogą w pewnych realiach stać się wartością dla państwa z punktu widzenia obowiązku obrony jego terytorium, a więc w realiach zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego. Instytucją prawa administracyjnego pozwalającą urealnić te zamierzenia państwa jest pracowniczy przydział mobilizacyjny, pozwalający relację zobowiązaniową upublicznić w sposób zbliżający pracownika do pozycji żołnierza. Jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, przydział mobilizacyjny jest jedną z odmian znacznie szerszej kategorii – przydziału służbowego. Zawsze zatem przydział mobilizacyjny jest instytucją lokującą obywatela pośród funkcjonariuszy publicznych, zwykle żołnierzy Sił Zbrojnych RP. Sam przydział służbowy to zespół cech funkcjonariusza wskazujący na warunki, w jakich pełnić ma służbę i zwykle następuje w decyzji administracyjnej o mianowaniu na stanowisko służbowe w formacji państwowej[31].

Stosownie do art. 2 pkt 23 u.o.o. pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym jest imienne wyznaczenie pracownika na stanowisko określone etatem czasu wojennego. Sam etat to z kolei akt normatywny wewnętrznego kierownictwa wydawany w jednostce wojskowej określający cechy i charakterystykę jednostki wojskowej (w tym urzędu obsługującego Ministra Obrony Narodowej; art. 2 pkt 8 u.o.o.). Etat czasu wojennego stanowi zatem normatywny opis stanu organizacyjnego jednostki wojskowej i etat ten może przewidywać zapotrzebowanie jednostki wojskowej na pracownika zatrudnionego już u pracodawcy, w tym pracodawcy spoza resortu (działu administracji) obrony narodowej. Pracowniczy przydział mobilizacyjny został

[31] A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny*…, dz. cyt.

uregulowany w Dziale XVII u.o.o. zatytułowanym *Służba wojskowa w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*. Z tych względów wykonywanie pracy przez pracownika, którego objęto pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym, ulokowano w ramach jednej z form realizacji służby wojskowej stanowiącej o wykonywaniu obowiązku obrony RP.

Pierwsza konkluzja jest więc doniosła; pracownik – adresat pracowniczego przydziału mobilizacyjnego pełni służbę wojskową i właściwy dowódca jednostki wojskowej korzysta z jego umiejętności pracowniczych, podobnie jak dotychczas czynił to pracodawca. Przydział jest przydziałem pracowniczym, a więc w trakcie wykonywania pracy po doręczeniu przydziału również wykonywana jest praca w rozumieniu k.p. Nie dochodzi zatem do rozwiązania stosunku pracy, ale do zmiany adresata świadczeń, wytworów pracy pracownika; na czas działania etatu czasu wojennego przestaje nim być pracodawca, a staje się nim organ administracji publicznej – organ wojskowy, tj. dowódca jednostki wojskowej, a nominalnie państwo. Pracowniczy przydział mobilizacyjny dla pracowników niezwiązanych z resortem obrony narodowej stanowi przedmiot regulacji art. 531 ust. 6–12 u.o.o. oraz § 7, § 8, § 12, § 14, § 16 i § 18 r.p.m.[32]

Pracowniczy przydział mobilizacyjny jest wprawdzie wyznaczany na czas wojny i wynika z rodzaju przewidywanych w jednostce wojskowej stanowisk pracy, ale obejmuje zdarzenie przyszłe, tzn. zawiera warunek jego realizacji polegający na nadaniu jednostce wojskowej etatu czasu wojny. Jest to więc element decyzji w rozumieniu art. 107 § 2 k.p.a. Organ administracji publicznej, szef wojskowego centrum rekrutacji, załatwia sprawę w przedmiocie nadania pracownikowi pracowniczego przydziału mobilizacyjnego w drodze decyzji administracyjnej; decyzji tej przyporządkowano odrębną nazwę własną – karta mobilizacyjna (art. 531 ust. 9 i 11 u.o.o.). Choć urzędowe formularze kart mobilizacyjnych nie przewidują pouczenia o odwołaniu, to natura przydziału mobilizacyjnego nie uległa zmianie względem poprzednio obowiązujących regulacji, stąd spełnia on także współcześnie wszystkie warunki stawiane decyzji administracyjnej (rozkazowi personalnemu)[33]. Nadto Dział XVII u.o.o.

[32] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie przydziałów mobilizacyjnych i pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, Dz.U. z 2024 r., poz. 823.

[33] A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny*…, dz. cyt., s. 129.

obejmuje formy służby wojskowej, zgodnie z jego tytułem i wskazuje w art. 531 ust. 6 u.o.o. na status osoby objętej pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym. Osoba taka zatem jest osobą pełniącą czynną służbę wojskową w rozumieniu art. 122 ust. 1 u.o.o. i z tej racji ma status żołnierza, przez co regulacja ta uprawnia ją do skarżenia decyzji w sprawach personalnych do organu II instancji (szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji; art. 24 ust. 2 u.o.o.) i sądu administracyjnego.

Właściwy szef wojskowego centrum rekrutacji w drodze karty powołania nadającej pracowniczy przydział mobilizacyjny autorytarnie rozstrzyga o gruntownej modyfikacji treści stosunku pracy w taki sposób, że po ziszczeniu się warunku tej decyzji (nadaniu jednostce etatu czasu wojny) pracownik winien świadczyć pracę w miejscu wyznaczonym przez organ wojskowy, a nie w miejscu pracy wynikającym z umowy o pracę; nadto kierownictwo nad pracą pracownika obejmuje organ wojskowy, pozbawiając tego uprawnienia pracodawcę. Również organ ma tytuł do obejmowania i wykorzystywania wytworów pracy pracownika, z wyłączeniem podobnego uprawnienia służącego dotychczas pracodawcy. Warunkiem, od którego zależy, czy karta mobilizacyjna o nadaniu pracowniczego przydziału mobilizacyjnego odpowiada wymogom prawa, jest to, czy: a) jednostka wojskowa uzyskała etat czasu wojny (a więc czy ogłoszono mobilizację lub wybuch wojny), b) stanowisko pracy zajmowane przez pracownika u pracodawcy występuje w etacie czasu wojny danej jednostki wojskowej (§ 7 r.p.m.).

Decyzja o nadaniu pracowniczego przydziału mobilizacyjnego (karta mobilizacyjna) zawiera pewne swoiste elementy, nieznane konstrukcji art. 107 k.p.a., które wynikają z kierowania jej do pracownika oraz z przymusowego fizycznego odseparowania pracownika od miejsca, w którym godził się dotychczas wykonywać pracę na rzecz pracodawcy. Co więcej, dopuszcza wydawanie w ramach tego stosunku prawnego poleceń (rozkazów) przez dowódcę jednostki wojskowej do pracownika objętego przydziałem. Treścią tych rozkazów może być m.in. wykonywanie pracy lub pozostawanie w gotowości do niej w czasie wykraczającym poza czas pracy, a więc w czasie delimitowanym wolą organu administracji publicznej, co zrównuje w tym sensie status pracownika ze statusem żołnierza. W szczególności w art. 531 ust. 10 u.o.o. postanowiono, że karta mobilizacyjna

określa pracownika, termin i miejsce stawienia się pracownika do jednostki wojskowej (lub innej komórki organizacyjnej), pouczenie o zakazie uchylania się od pracy oraz wykaz przedmiotów użytku osobistego (dowód osobisty lub paszport, przybory toaletowe, zapasowa bielizna, przybory do pisania, dzienna racja żywności), które pracownik powinien zabrać ze sobą, stawiając się do jednostki wojskowej w celu świadczenia pracy.

Pracownicze zobowiązanie ciążące na adresacie karty mobilizacyjnej, tj. prawny nakaz przyjęcia, że adresat karty ma nakaz pracy (stanowiącej odmianę służby wojskowej) na rzecz organu wojskowego od oznaczonej daty, i to na zasadach właściwych pełnieniu służby przez żołnierza Sił Zbrojnych, wymusiło – zapewne przez masowość zjawiska w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny – funkcjonowanie nieznanej k.p.a. decyzji na okaziciela. Adresat karty, pod względem prawnego obowiązku pracy na rzecz organu wojskowego, występuje raczej jako posiadacz karty. Odpowiada, podobnie jak żołnierz, za posiadanie wojskowego dowodu tożsamości, za przechowywanie i legitymowanie się kartą mobilizacyjną. Kartę należy okazać w chwili stawiennictwa przed organem, zaś w wypadku jej zgubienia, powiadomić organ wojskowy. Uchylenie przydziału mobilizacyjnego, poza wymogiem zachowania trybu z art. 163 k.p.a. w zw. z art. 351 ust. 8 u.o.o. i § 15 r.p.m., wymaga fizycznego zwrotu karty organowi i jej zniszczenia przez organ wojskowy (szefa wojskowego centrum rekrutacji) zgodnie z § 18 ust. 1 r.p.m.

Karta mobilizacyjna zawierająca rozstrzygnięcie o nadaniu pracowniczego przydziału mobilizacyjnego jest aktem odwołalnym. Przewidziano dla niej instytucję uchylenia przydziału, co odpowiada konwencji uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej na zasadach innych niż uregulowane w k.p.a. (art. 163 k.p.a.). W art. 531 ust. 8 u.o.o. w zw. z § 8 ust. 1 i § 15 r.p.m. uregulowano tryb uchylenia pracowniczego przydziału mobilizacyjnego, wskazując zwłaszcza na podstawy dezaktualizujące funkcję takiego przydziału, np. powołanie pracownika do czynnej służby wojskowej (§ 15 ust. 1 pkt 1 r.p.m.). Ustawodawca okazał się niekonsekwentny, gdyż przedmiotem uchylenia uczynił przydział, natomiast nadanie przydziału to rozstrzygnięcie zawarte w karcie mobilizacyjnej, a więc zewnętrzna postać decyzji organu wojskowego. Uchyleniu winna podlegać decyzja, a więc karta powołania, bowiem zbędna jest karta, która nadając przydział, przestaje inkorporować takie rozstrzygnięcie. Istotą

uchylenia, w odróżnieniu od zmiany decyzji, jest niezastępowanie dotychczasowego rozstrzygnięcia żadnym innym, a więc generowanie zbędności zewnętrznej formy, jaką nadano przydziałowi, tj. zbędności samej karty mobilizacyjnej. Co interesujące, zgodnie z art. 351 ust. 9 u.o.o. uchylenie przydziału mobilizacyjnego nie następuje już w formie karty mobilizacyjnej, więc decyzja orzekająca na podstawie art. 163 k.p.a. w zw. z art. 351 ust. 8 u.o.o. i § 15 r.p.m. nie ma nazwy własnej (jak karta czy też rozkaz).

Niektóre podstawy uchylenia przydziału mobilizacyjnego nawiązują do wartości inkorporowanych przez przepisy prawa pracy. Warto zwrócić uwagę choćby na podstawę uchylenia pracowniczego przydziału mobilizacyjnego z § 15 pkt 4 r.p.m. w zw. z art. 351 ust. 7 pkt 2 u.o.o., polegającą na ukończeniu wieku 60 lat, co w zasadzie odpowiada minimalnemu wiekowi emerytalnemu i chroni przed pracą na rzecz jednostki wojskowej osoby, które mogłyby z własnej woli zaniechać pracy w realiach wykonywania jej poza przydziałem, tzn. w macierzystym zakładzie pracy. Nie może umknąć też podstawa uchylenia pracowniczego przydziału mobilizacyjnego z § 15 pkt 7 r.p.m. polegająca na powstaniu konieczności sprawowania bezpośredniej opieki nad wspólnie zamieszkującym członkiem rodziny, który nie ukończył 16. roku życia lub został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy i do samodzielnej egzystencji albo ukończył 75. rok życia i nie ma innego pełnoletniego członka rodziny bliższego lub równego stopniem pokrewieństwa, obowiązanego do sprawowania tej opieki albo ze względu na obowiązek sprawowania opieki wynikający z prawomocnego orzeczenia sądu.

Niewątpliwie mechanizm ten wskazuje na ochronę przed skutkami pracowniczego przydziału mobilizacyjnego osoby, która ma status opiekuna, sprawuje opiekę nad członkiem rodziny, z którym wspólnie zamieszkuje z uwagi na konieczność sprawowania bezpośredniej opieki. Zatem mamy do czynienia nie tylko, jak miało to miejsce z interwencją socjalną państwa, gdy osoba jest zdolna do pracy, ale nie podejmuje zatrudnienia lub z niego rezygnuje z uwagi na konieczność opieki nad najbliższym (jak miało to miejsce w wypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego z *art. 16a* u.ś.r., świadczenia pielęgnacyjnego z *art. 17* u.ś.r., a także *art. 27 ust. 1 u.p.s. z 1990 r.*) i godzi status pracownika ze statusem opiekuna. Jak wynika z relacji zachodzących pomiędzy § 15 pkt 7 r.p.m. a wspomnianymi regulacjami z zakresu świadczeń z pomocy społecznej, stopień zaabsorbowania

osoby zdolnej do pracy opieką nad domownikiem jest stopniowalny; pozwala wyodrębnić bezpośrednią opiekę nad członkiem rodziny oraz stałą opiekę. Bezpośredniość opieki nie wiąże się z jej stałością, a więc z permanentną gotowością do osobistej pomocy i dlatego w odróżnieniu od opieki stałej daje się godzić ze statusem czynnego pracownika, wprawdzie pozbawionego zabezpieczenia społecznego z racji opieki nad bliskim, ale korzystającego z udogodnień w wypełnianiu obowiązków obywatelskich, które kolidują z możliwością osobistego, choćby i czasowego, doraźnego, dostosowanego do potrzeb podopiecznego, sprawowania opieki. Do takich właśnie przywilejów w obowiązkach związanych z obroną RP należy łączenie statusu pracownika i opiekuna.

Nie istnieje żadne postępowanie pozwalające stwierdzić urzędowo, że podstawa zwolnienia pracownika od skutków pracowniczego przydziału mobilizacyjnego została wykazana, czy też – jak stanowi § 15 pkt 7 r.p.m. – że została udokumentowana. Skoro jednak właściwym aktem do wypowiadania się o nieistnieniu czy też anulowaniu nadania przydziału jest postępowanie w sprawie uchylenia przydziału mobilizacyjnego, to właśnie w toku tego postępowania, prowadzonego na podstawie art. 163 k.p.a. w zw. z art. 351 ust. 8 u.o.o. i § 8 oraz § 15 r.p.m., pracownik będący stroną może wykazywać w sposób przyjęty w art. 75 k.p.a. okoliczności, z których wywodzi prawną przeszkodę do wykonywania pracy w jednostce wojskowej zamiast w siedzibie pracodawcy oraz w reżimie czasu pracy odpowiadającym służbie, a więc również w sposób uniemożliwiający doglądanie podopiecznego w domu. Orzeczenia właściwych organów ubezpieczeń społecznych, komisji lekarskich, lekarzy orzeczników, lekarzy opieki zdrowotnej oraz orzeczenia o niepełnosprawności wydane w stosunku do podopiecznego, a także zeznania świadków, oświadczenie strony i oględziny miejsca zamieszkania rodziny oraz realiów bytowych – są środkami dowodowymi, które obowiązany jest dopuścić organ wojskowy przed orzeczeniem w przedmiocie uchylenia pracowniczego przydziału pracowniczego. Instytucja pracowniczego przydziału mobilizacyjnego pozwala więc na prawną kwalifikację statusu szczególnej odmiany pracownika, pracownika o zwiększonym stopniu trudności realizacji zadań pracowniczych w związku z urzędowo poświadczoną koniecznością sprawowania opieki nad potrzebującym domownikiem.

Rozdział VI
Organ administracji publicznej jako pracodawca urzędnika. Urząd administracji publicznej jako zakład pracy

1. Stosunek pracy w administracji publicznej

Rozwiązania normatywne o kontraktowym, cywilnym charakterze wykonywania pracy są zgoła nienaturalne dla sfery administracji publicznej występującej w charakterze podmiotu zatrudniającego. Prawo polskie nie dopracowało się własnych rozwiązań zatrudniania w sferze administracji publicznej czy też szerzej – w organach władzy publicznej. W znacznym zakresie bazowało na rozwiązaniach przejmowanych od państw zaborczych, co doprowadziło do dominacji rozwiązań pochodzenia niemieckiego. Kluczowym rozwiązaniem była asymilacja rozwiązań wyznaczających stosunek zatrudnienia w administracji publicznej jako stosunek prawa administracyjnego, stosunek służby publicznej (stosunek służbowy), czego dowodem normatywnym był *reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r.*[1], wyposażony w załącznik stanowiący *Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych*.

[1] *Dz.U. z 1918 r., nr 6, poz. 13.*

Stosunek służbowy w administracji publicznej był nawiązywany w drodze aktu nominacji. Rozwiązania te zostały następnie zastąpione *ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*[2]. Choć okres po II Wojnie Światowej wywołał upracowniczenie statusu szeregu funkcjonariuszy-urzędników (przekwalifikowanych na pracowników) administracji publicznej, to jednak w ramach stosunku pracy nie podjęto się eliminacji konstrukcyjnych cech stosunku służbowego w administracji publicznej. Do tych cech, pierwotnie funkcjonariusza, a współcześnie pracownika administracji, zalicza się: zatrudnienie w celu wykonywania zadań władczych obejmujących rządzenie państwem i obowiązki pochodne względem tego podstawowego, tzn. przestrzeganie prawa, posłuszeństwo względem przełożonego uprawnionego do wydawania poleceń służbowych, kierowanie się dobrem publicznym, dyspozycyjność w postaci niezwiązania czasu służby ani miejsca służby założonymi rygorami czasoprzestrzennymi (podatność na przeniesienia oraz wykonywanie zadań służbowych poza godzinami pracy urzędu), rygor naruszeń prawa i etyki służby w postaci regulacji o karach dyscyplinarnych. Taki zakres obowiązków klarował konieczne ograniczenia wynikające z utożsamiania piastuna stanowiska z aparatem władzy, a to: nakaz solidaryzowania się z aktem władzy publicznej, w tym zakaz krytyki władzy, konieczność notyfikacji lub zgód na dodatkowe zatrudnienie poza administracją publiczną, unikanie zajęć nielicujących z godnością i powagą urzędu państwowego. Akt nawiązujący stosunek służbowy w administracji publicznej był aktem nominacyjnym, aktem administracyjnym[3]. Upatrywano w nim przeniesienia inwestytury, tzn. kompetencji do sprawowania władzy publicznej, do korzystania z części imperium państwowego. Status funkcjonariusza nominowanego obowiązywał również w zakładach administracyjnych, w tym w placówkach szkolnych, gdzie działała *ustawa z dnia 1 lipca 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli*[4].

Zakończenie II Wojny Światowej sprowadziło konieczność rewizji adekwatności dotychczasowych rozwiązań prawa służbowego do założeń ustrojowych. Tendencja była wyraźnie widoczna: podjęto szereg działań zmierzających do ulokowania podstaw zatrudnienia

[2] *Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 164.*

[3] J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*…, dz. cyt., s. 66.

[4] *Dz.U. z 1926 r., nr 92, poz. 530.*

dotychczasowych urzędników (funkcjonariuszy) w ramach umownego stosunku pracy. Naturalnie odbywało się to z różnym stopniem nasycenia elementami prawa pracy i różnymi decyzjami co do sfer (zawodów, służb, urzędów), w których tendencja „upracowniczająca" nie rokowała dobrze, wymagała zachowania ich w granicach prawa publicznego.

Jeśli spojrzeć na współczesną regulację starającą się spiąć te rozmaite tendencje i pomysły na status urzędnika czy też pracownika administracji, to chyba najlepszy obraz tworzył *art. 298* k.p. Intencją twórców tego przepisu było umocowanie Rady Ministrów do odmiennego uregulowania (w drodze rozporządzenia) pewnych elementów konstrukcyjnych stosunku pracy pracowników administracji publicznej nazwanej tu służbą państwową w zakładach pracy, stanowiących urzędy administracji publicznej. Nie chodzi jednak w tej partii wywodów o samą delegację, ale o ustawodawcze spojrzenie na dopuszczalne z punktu widzenia k.p. statusy urzędnika-pracownika kodeksowego. Dopuszcza się bowiem pewną, podstawową kategorię pracowników administracji publicznej, w której k.p. (względnie ustawy pragmatyczne normujące kodeksowy stosunek pracy odrębnie od k.p.) wyznacza im miejsce typowego pracownika umownego, jak gdyby nie bacząc na wagę zadań publicznych powierzanych takim pracownikom oraz taką ich kategorię, którą stanowią wprawdzie pracownicy, ale pod wieloma względami zbliżeni przez wyłączenia ze stosowania k.p. do konstrukcji typowej dla stosunku służbowego. Tworzyło się bowiem taką grupę pracowników w rozumieniu k.p., którzy są zatrudnieni na podstawie: mianowania lub powołania, choć akty te implikują nawiązanie kodeksowego stosunku pracy podobnie jak umowa o pracę (*art. 298 § 3 pkt 1* k.p.), szczególnego wymagania co do kwalifikacji kandydata na pracownika, szczególnej dyspozycyjności (w tym dopuszczalności przenoszenia z mocy woli pracodawcy; *art. 298 § 2* k.p.), oderwania zajęć służbowych od rozkładu czasu pracy (*art. 298 § 2* k.p.), zdolności pracodawcy do zawieszania w czynnościach pracownika i jego karania dyscyplinarnego (*art. 298 § 2* k.p.).

Powojenna tendencja przechodzenia ze stosunku służbowego opartego na nominacji do kodeksowego stosunku pracy skutkowała powstaniem rozmaitych hybryd, bowiem niektóre z regulacji jak gdyby zatrzymały się pomiędzy tymi dwoma skrajnościami, tzn.

stosunkiem służbowym i umownym stosunkiem pracy uregulowanym w k.p. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że niechętnie patrzono na nasycenie aparatu państwowego kadrami przedwojennymi z niewygodną pozycją stabilizacji zatrudnienia obejmowanego z nominacji i równocześnie dążono do eliminacji podziału prawa jako takiego na prywatne i publiczne[5], co dyktowały realia ustrojowe lat powojennych.

Część funkcji publicznych w ogóle nie ulegała transformacji, pozostając przy konstrukcji czystego stosunku administracyjnoprawnego. Taką cechę wykazują dziś stosunki służbowe w formacjach mundurowych, zmilitaryzowanych (Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, Służba Ochrony Państwa, Służba Celno-Skarbowa, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej). Co więcej, pragmatyki służbowe regulujące stosunek służbowy w tych formacjach doznały czegoś na kształt utrwalenia statusu publicznoprawnego funkcjonariusza. Akt nominacji na funkcjonariusza uczyniono bowiem pod względem formy decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a., zwanej też niekiedy rozkazem personalnym, co sprawiło, że status funkcjonariusza oprócz ochrony materialnej wynikającej z trwałości nominacji, uzyskał też element trwałości formalnej, związany z trwałością ostatecznej decyzji o mianowaniu na stanowisko służbowe (art. 16 § 1 k.p.a.)[6]. Trafnie wskazał J. Stelina, że prawna forma działania stanowiąca decyzję administracyjną orzekającą o mianowaniu na funkcjonariusza jest następstwem przedwojennej linii zakładającej rozstrzyganie spraw ze stosunku służbowego obejmujących nawiązanie, zmianę i rozwiązanie w reżimie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, uregulowanego wówczas w *r.p.a.*[7]

Ostateczna decyzja wydana w takiej sprawie zaskarżalna była do sądu administracyjnego. Mamy w tym zakresie do czynienia niejako

---

[5] J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*…, dz. cyt., s. 79.

[6] Sposobem wyodrębnienia tych stosunków służbowych, zwłaszcza aktem mianowania i trybem jego zmiany oraz modyfikacji treści stosunku służbowego zajmowała się A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny*…, dz. cyt.

[7] *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341.*

z wyostrzeniem się cech administracyjnoprawnych i bezwzględnym, niemal niedoznającym wyjątków, zakazem stosowania pozapragmatycznych rozwiązań pracowniczych, w tym uregulowanych w k.p. Taka pragmatyka należy do materialnego prawa administracyjnego. Tej odmianie zatrudnienia w administracji publicznej poświęcono opracowanie „System Prawa Pracy", t. 12, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, przyjmując, że stosunki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych są głównie przedmiotem regulacji prawa administracyjnego, ale samo wykonywanie czynności związanych z zatrudnieniem stanowi obiekt zainteresowania prawa pracy, choćby z tej racji, że mianowanie jest podstawą nawiązania m.in. stosunku pracy[8].

Stąd J. Stelina nazywa tę współczesną kategorię stosunków służbowych stosunkami służbowymi *sensu stricto*[9]. Wprowadzenie k.p. z dniem 1 stycznia 1975 r. stanowiło istotny element separacji umownych stosunków pracy w administracji publicznej od stosunków służbowych o charakterze administracyjnoprawnym. Tendencje te nasiliły się również w latach 80., kiedy to kolejne pragmatyki urzędnicze (zwłaszcza w służbie cywilnej, pośród pracowników samorządowych i pracowników urzędów państwowych), jakkolwiek stanowiąc *lex specialis* względem k.p., utrwalały konstrukcję umownego stosunku pracy w administracji publicznej. Wejście w życie k.p., zwłaszcza art. 76 i wspomnianego *art. 298* k.p., sprawiło, że pracownicy administracji publicznej „stali się wtopieni nieomal całkowicie w powszechne prawo pracy"[10]. To rozwiązania art. 76, *art. 298* k.p. oraz art. 13 u.p.u.p.[11] stanowiły element zwrotny w kształtowaniu

---

[8] Pod red. K. Barana, P. Szustakiewicza i E. Ury, Warszawa 2023, s. 34. Również T. Zieliński podnosił, że nawiązanie stosunku służbowego można traktować jako wykreowanie obok niego odrębnego stosunku pracy, skoro obok stosunku między państwem a nominantem (służbowego) powstaje stosunek prawny wymagający świadczenia służby w następstwie zatrudnienia w jednostce organizacyjnej. T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1974, nr 6, s. 55 i 56.

[9] J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*…, dz. cyt., s. 94 i 103.

[10] Z. Sypniewski, *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z dnia 16 września 1982 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1983, nr 3, s. 61 i nn.

[11] Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1459.

końcowego podejścia ustawodawcy do stosunków pracy w administracji publicznej; kreowały umowny stosunek pracy w administracji oraz – przynajmniej formalnie – dopuszczały mianowanie, które generowało stosunek pracy, do którego zastosowanie znajdowały przepisy prawa pracy. Ta linia ustawodawcza, dopuszczająca mianowanie (wraz z powołaniem i wyborem), jako akt nawiązujący stosunek pracy, do którego końcowo i tak stosuje się regulacje o umowie o pracę, była kontynuowana z uchwaleniem kolejno *ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*[12], ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[13], *ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej*[14], zastępowanej kolejno: *ustawą o służbie cywilnej z 1998 r.*[15], *ustawą z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej*[16] i końcowo ustawą o służbie cywilnej z 2008 r.

Trafnie niekiedy przyjmuje się, że w wypadku mianowania jako podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia należy wskazać na mianowanie klasyczne, a więc mianowanie w swej pierwotnej postaci, która wedle współczesnego stanu prawnego zachowała się wyłącznie w strukturach formacji zmilitaryzowanych i w zasadzie pozostaje poza wpływem przepisów prawa pracy. Jeżeli można mówić o mianowaniu, to tylko w nawiązaniu do tego klasycznego ujęcia, tzn. do ujęcia obejmującego akt przekazania kompetencji do sprawowania władztwa przez funkcjonariusza w imieniu organu władzy publicznej. Do takiego stanowiska skłania się M. Andrzejczak, oceniając zakres przedmiotowy spraw z zakresu prawa pracy podlegających kognicji sądów administracyjnych i stanowiących z tego tytułu podstawę do zwolnienia od kosztów sądowych w rozumieniu art. 239 pkt 1 lit. d p.p.s.a.[17] Autorka ta wskazuje, że dopiero wtórnymi, względem przekazania kompetencji, jego cechami są jego następstwa: wysoka dyspozycyjność (skoro zadanie publiczne wymagające wykonania

---

[12] *Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1593*, dalej jako: *u.pr.sam. z 1990 r.*

[13] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1135, dalej jako: u.pr.sam.

[14] *Dz.U. z 1996 r., nr 89, poz. 402.*

[15] *Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*, *Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483.*

[16] *Dz.U. z 2006 r., nr 170, poz. 1218.*

[17] Zob. M. Andrzejczak, *Zakres pojęcia spraw ze stosunków prawa pracy i stosunków służbowych w rozumieniu art. 239 pkt 1 lit. d p.p.s.a.*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2009, nr 4(17), s. 9.

jest niezależne względem tzw. pracowniczego dnia pracy[18]) oraz podatność na przeniesienia przestrzenne, tj. na przeniesienia na inne miejsce służbowe lub do innej miejscowości (skoro zadanie publiczne wymagające wykonania jest niezależne od miejsca zamieszkania osoby, która podjęła się służby publicznej).

Są też znane poglądy wskazujące, że nie wszystkie elementy stosunku zatrudnienia funkcjonariusza, nawet w ramach relacji służbowej *sensu stricto*, są konstrukcjami prawa administracyjnego. Nawet bowiem funkcjonariusze korzystają z instytucji typowo pracowniczych, takich jak urlop wypoczynkowy, odpowiedzialność materialna, polecenie służbowe. Takie stanowisko nieznacznie ucywilniające stosunek służbowy jest widoczne w poglądach Z. Kubota[19]. Pewna partia poglądów, zwłaszcza wypracowana przez orzecznictwo SN, podkreśla, że nawet typowe stosunki służbowe o charakterze wybitnie administracyjnym i tak zawierają pewną część elementów zobowiązaniowych, zbliżając je nieznacznie do stosunku pracy[20].

Naturalnie istnieje też szkoła bezwzględnej podległości stosunków służbowych prawu pracy, która głosi, że nawet relacja w pełnym lub niemal pełnym zakresie publicznoprawna, administracyjna, wciąż pozostaje relacją pracowniczą, skoro jej treść obejmuje czynności odpowiadające pracy. Takie stanowisko widoczne jest np. u W. Masewicza[21]. Niektórzy z uczonych z zakresu prawa pracy, w celu ulokowania pośród relacji zatrudnieniowych (obejmujących stosunek pracy, zatrudnienie na podstawie umów cywilnoprawnych, zatrudnienie administracyjnoprawne) wyodrębnili kategorię

---

[18] Niektóre z regulacji wskazując na kompetencję organu (nadającą się do scedowania w drodze nominacji) posługują się zwrotem „organ czuwa". To czuwanie to nic innego jak powiązanie zadań publicznych ze stałą gotowością do ich realizacji. Zatem mianowanie musi nieść dyspozycyjność funkcjonariusza, jeżeli sprawowanie władztwa nie ma być iluzją. Zob. np. nieobowiązującą już *uchwałę Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, M.P. z 1979 r., nr 19, poz. 113*.

[19] Z. Kubot, *Status prawny funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w PRL*, [w:] J. Jończyk (red.), *Służby publiczne*, Wrocław–Karpacz 1982, s. 151 i nn.

[20] Uchwała SN z dnia 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, OSNP 2008, nr 17–18, poz. 249.

[21] W. Masewicz, [w:] J. Jończyk (red.), *Kodeks pracy*, Warszawa 1977, s. 15 i nn.

stosunków prawnych w sposób umożliwiający, czy też usprawiedliwiający, badanie stosunków służbowych, administracyjnoprawnych, w ramach prawa pracy; nazwano je niepracowniczymi stosunkami zatrudnienia typu administracyjnego, jak uczynił to np. W. Sanetra[22]. Stosunki służbowe *sensu stricto* są niekiedy zaliczane do szerszej kategorii stosunków prawnych, zwanych administracyjnymi stosunkami pracy lub administracyjnymi stosunkami prawa pracy[23]. Ta dość sztucznie wyodrębniona podgałąź prawa administracyjnego obejmuje nie tylko stosunki służbowe, a więc stosunki wykonywania służby, ale również inne relacje administracyjnoprawne dotyczące wykonywania pracy, choćby w sposób luźny, w szczególności stosunki związane z bezrobociem (pomiędzy powiatowym urzędem pracy a bezrobotnym, prowadzące do nawiązania stosunku pracy), z kontrolą pracy (relacje między organami inspekcji pracy a zakładami pracy i pracownikami), z pomocą społeczną (relacje między ośrodkiem pomocy społecznej a osobą cierpiącą ubóstwo z racji braku pracy)[24]. Stosunki służbowe w klasycznej postaci, a więc nawiązywane z mocy mianowania w celu sprawowania władztwa publicznego przez nominanta w imieniu organu udzielającego nominacji, z racji na zerowy w zasadzie wpływ prawa pracy, nazywa się również niepracowniczymi stosunkami służbowymi w celu odróżnienia od odmian stosunków służbowych o widocznych – z rozmaitym natężeniem – wpływach prawa pracy[25].

Od stosunku służbowego *sensu stricto* do umownego stosunku pracy w administracji publicznej kolejne partie regulacji pragmatyk urzędniczych wykazywały zatrzymanie się w różnych stadiach tego upracowniczenia. Stąd już blisko do wielu nieporozumień na tle stopniowalności i nasycenia stosunku zatrudnienia raz to elementami służbowymi, raz to elementami pracowniczymi, kodeksowymi. Część autorów stanowi o istnieniu stosunków służbowych typu zobowiązaniowego, a więc czerpiących źródło w akcie nominacji, ale podlegających reżimowi przepisów o umowie o pracę[26].

---

22 W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 114.

23 Zob. np. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 52.

24 Tamże, s. 51–53.

25 M. Andrzejczak, *Zakres pojęcia spraw*…, dz. cyt., s. 12 i 13.

26 Zob. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1961, s. 18–23.

Ta sama partia stosunków pracy nazywana jest służbowymi stosunkami pracy[27] oraz pracowniczymi stosunkami służbowymi[28]. Więcej elementów właściwych stosunkowi służbowemu wymaga posłużenia się określeniem „stosunek służbowo-pracowniczy" (np. w przypadku sędziego lub asesora), zaś przewaga elementów umownego stosunku pracy – określeniem „stosunek pracowniczo-służbowy" (np. w przypadku członka samorządowego kolegium odwoławczego lub członka korpusu służby cywilnej). Minimalizacja elementów służbowych w ramach stosunku pracy wskazuje, że jest to stosunek pracy z elementami służby (jak w przypadku pracowników zakładów administracyjnych, np. nauczycieli i nauczycieli akademickich)[29]. Tu bowiem nawet podmiot oddala się ustrojowo od sfery sprawowania władzy publicznej; raczej świadczy usługi użyteczności publicznej, nie w ramach rządzenia, ale raczej zarządzania sprawami publicznymi. Przedstawione hybrydowe podejścia nazywane są niekiedy konstrukcją publiczno-zobowiązaniową[30]. Im stosunek prawny w sferze zatrudnienia jest bliższy modelowi stosunku służbowego *sensu stricto*, tym większe znaczenie nabierają dla niego regulacje publicznoprawne, jak ma to miejsce w wypadku funkcjonariuszy służb mundurowych, prokuratorów, sędziów, urzędników. Im natomiast jest odleglejszy od tego modelowego stosunku służby publicznej, tym sens i udział regulacji zobowiązaniowych nabiera znaczenia decydującego, choćby zakład pracy nie tracił w sensie podmiotowym związku ze sferą wykonywania zadań publicznych, a nawet władczych, jak ma to miejsce w wypadku zakładów administracyjnych (szkół zatrudniających nauczycieli, uczelni zatrudniających pracowników nauki, zakładów opieki zdrowotnej, bibliotek publicznych lub izb wytrzeźwień).

Odpadnięcie wszystkich elementów właściwych stosunkowi służbowemu, „wyzerowanie administracyjne" poza tylko statusem pracodawcy, który jest organem administracji publicznej, powoduje definitywne ukodeksowienie stosunku pracy i pozwala mówić o umownym stosunku pracy osób wykonujących zadania służby (np. nieurzędniczy pracownik służby cywilnej), a raczej zadania administracji publicznej lub nawet o stosunkach odciętych przez zakresy

[27] T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych*…, dz. cyt., s. 48.
[28] T. Kuczyński, *System prawa administracyjnego*, t. 11, dz. cyt., s. 13.
[29] Tamże, s. 38–41.
[30] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 19.

czynności od zadań administracji publicznej, co dotyczy np. pracowników obsługi i pomocniczych, w ramach pozostałych stosunków pracy w administracji publicznej[31]. Tak znaczna liczba podejść do stosunków pracy i służby w administracji publicznej wynika z płynności granic między prawem pracy a prawem administracyjnym w sferze zatrudnienia[32]. Istnieje też dość osobliwa grupa poglądów, wedle których stosunki nawiązywane na podstawie aktu mianowania są – i to bez względu na stopień nasycenia elementami prawa pracy – wyłącznie stosunkami administracyjnymi, ale specyficznymi, gdyż stosuje się do nich rozwiązania k.p. Nie jest bowiem tak, że k.p. stosuje się wyłącznie do spraw z zakresu stosunku pracy; odesłanie lub luka albo konieczność posłużenia się analogią, wymaga stosowania przepisów prawa pracy w ramach stosunku administracyjnego, nie wypaczając jego publicznej natury. Takimi przykładami stosowania prawa pracy do spraw wyłaniających się w trakcie stosunku służbowego są sprawy: urlopów szkoleniowych, zwolnień od zajęć, zasad bhp, usprawiedliwiania nieobecności w służbie – w organach, np. w PSP[33].

Stopień nasilenia rozwiązań prawa pracy w ramach stosunku zatrudnienia nawiązywanego w drodze aktu mianowania, który był przedmiotem wielu opracowań i poglądów co do stopnia przenikania rozwiązań prawa administracyjnego oraz prawa pracy, można skonkludować klasyfikacją stosunków służbowych pod względem nasilenia elementów prywatnoprawnych, zwłaszcza z zakresu prawa pracy. Wyodrębnia się stosunki służbowe stanowiące obiekt zainteresowań prawa pracy z racji zachowania się nominanta w trakcie realizacji swoich zadań, które nie różnią się znacząco od zachowania kodeksowego pracownika[34]. Przedmiot stosunku służbowego, jak się niekiedy przyjmuje, usprawiedliwia badanie go w ramach prawa pracy, gdyż służba publiczna opiera się na tych samych koncepcjach,

---

31 Tamże, s. 45.

32 W. Sanetra, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 68.

33 M. Czechowski, *Dualizm dróg sądowych w sprawach dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy służb umundurowanych*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2009, nr 4(17), s. 94, a także K. Baran, *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003, s. 103 oraz T. Kuczyński, *Stosunek pracy na podstawie mianowania*, [w:] H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 345.

34 Zob. A. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 472 i 473.

które leżą u podstaw stosunku pracy, tyle że wynagrodzenie jest zwane uposażeniem, a akt nawiązujący relację stanowi decyzję administracyjną, która nie różni się od mianowania unormowanego w art. 76 k.p.[35] Nominant, niepracownik korzysta jednak z niektórych elementów statusu pracowniczego[36]. Wskazuje się, co naturalne, na stosunki służbowe jako stosunki stanowiące wyłączny obiekt zainteresowań nauki prawa administracyjnego[37], a także podkreśla się „mieszany" charakter stosunków służby, łączący elementy prawa pracy i prawa administracyjnego z różnym nasileniem[38]. Warto wskazać w tym miejscu na wyrok SN z dnia 5 września 1991 r., I PZP 60/91, w którym podkreślono, że formy czynności prawnych z zakresu prawa pracy przesądzają, że nawet stosunki służbowe o wybitnym podłożu administracyjnoprawnym w scentralizowanych i schierarchizowanych strukturach administracji publicznej przesądzają o ich statusie w sferze prawa pracy[39].

Osłabienie „służbowego" charakteru stosunku pracy każdorazowo rodziło zastąpienie aktu mianowania umową o pracę, czego przykładem może być pierwsza interwencja ustawowa o takim kierunku wprowadzona *u.p.r.n.*[40] Tu w zasadzie sam status podmiotu zatrudniającego (organ administracji publicznej) i może jeszcze odpowiedzialność dyscyplinarna pracownika stanowią w ogóle motyw do oceny, czy taki stosunek zachował jeszcze cokolwiek ze stosunku służbowego. Nie można pomijać też poglądów, które mają podłoże wybitnie formalne; przedstawiciele tych racji wskazują, że sam akt mianowania, akt nominacyjny przesądza (bez względu, czy sam stosunek zatrudnienia poddano reżimowi prawa administracyjnego, czy też prawa pracy) o stosunku administracyjnym w sferze prawa pracy, a więc rozstrzyga o walorze stosunku służbowego, choć z mniejszym nasileniem elementów publicznoprawnych[41]. Akt mianowania,

[35] Tamże, s. 472.

[36] J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 113–115.

[37] Zob. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy*…, dz. cyt., s. 181 i nn.

[38] Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 293.

[39] I PZP 60/91, OSNC 1992, nr 7–8, poz. 123.

[40] *Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych*, *Dz.U. z 1968 r., nr 25, poz. 164.*

[41] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1990, s. 113 oraz wyrok NSA z dnia 24 września 1991 r., II SA 746/91, OSP 1993, nr 9, poz. 175.

jakkolwiek ulokowany w sferze działania aparatu władzy publicznej, zaczął być postrzegany jako czynność z zakresu prawa pracy, polegająca w swej istocie na: a) zawarciu umowy o pracę oraz równocześnie; b) powierzeniu stanowiska, a więc nominacji w dotychczasowym znaczeniu. Takie stanowisko prezentował m.in. M. Święcicki[42]. Przyjmowano coraz bardziej powszechnie, że wydanie aktu nominacyjnego w reżimie pracowniczym jest po prostu zawarciem umowy, porozumienia, którego treścią jest dwustronna czynność prawna; pracownik dopełnia tylko przyjęcia tego aktu, godząc się na proponowaną mu relację zobowiązaniową. Taka tendencja stanowi następstwo wkraczania prawa pracy coraz śmielej w dziedzinę stanowiącą jeszcze do niedawna bezdyskusyjną i wyłączną domenę prawa administracyjnego. Pogląd ten uzupełnia M. Czechowski, stwierdzając, że poza aktami przyjęcia (mianowania) i zwolnienia ze służby, w jej trakcie wyłączona zostaje droga kontroli instancyjnej (administracyjnej) i sądowoadministracyjnej czynności służbowych przełożonego, a zatem te liczne akty są po prostu czynnościami z zakresu prawa pracy, otwierając kognicję sądów powszechnych, sądów pracy[43]. Pogląd taki autor ten wzmacnia wyraźnymi, jakkolwiek nielicznymi, a nawet wyjątkowymi, odesłaniami pragmatycznymi do przepisów prawa pracy, np. w sferze prawa do wypoczynku, bezpieczeństwa i higieny pracy (służby), ochrony funkcjonariusza-kobiety.

W partii rozważań odnoszących się do organu administracji publicznej zatrudniającego w ramach stosunków prawnych o różnym stopniu usłużbowienia pracownika urzędu administracji publicznej nie sposób nie dostrzec też i tego, że organ administracji publicznej jako pracodawca rozumiany jest w doktrynie niezwykle szeroko. Konstrukcja podmiotu zatrudniającego w administracji publicznej obejmuje nie tylko organy administracji publicznej w sensie ustrojowym. Wskazuje się, że obok urzędów, pracodawcami w sferze administracji publicznej są również zakłady administracyjne. S. Borowiec stwierdza trafnie, że zakres usług sfery użyteczności publicznej realizowany w formie zakładu administracyjnego tworzy, generuje zakład pracy, w którym rozwiązania dotyczące zatrudniania pracowników są podporządkowane sprawowaniu władztwa zakładowego oraz wypełnianiu przez administrację publiczną funkcji świadczącej.

---

42 M. Święcicki, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 19 i nn.

43 M. Czechowski, *Dualizm dróg sądowych*…, dz. cyt., s. 92.

Usprawiedliwia to w ocenie tego autora w pełnym zakresie posługiwanie się w takich zakładach pracy formułą mianowania, stanowiącego podstawę zatrudnienia[44].

2. Nominacja, z definicji administracyjnoprawna

Dotychczasowe wywody dają podstawy do pewnej krystalizacji stanowiska w zakresie delimitacji elementów administracyjnoprawnych w stosunkach zatrudnienia, w tym w stosunku pracy. Nie pora wnikać w obszerne listy elementów, które różnicują poszczególne stosunki zatrudnienia w organach władzy publicznej, powodując, że raz bliżej im do modelowego stosunku służbowego i niemal pełnej regulacji administracyjnoprawnej, a innym razem do konstrukcji krańcowo różnej, stosunku pracy, gdzie jedynie akt mianowania daje zarzewie dla refleksji, czy ów stosunek nie ma przypadkiem jakiegoś znaczenia publicznoprawnego. Podstawą oceny musi być akt mianowania, nominacja. To bowiem na jego tle wyrasta albo cała idea decyzji administracyjnej nawiązującej stosunek służbowy i podlegającej kontroli sądu administracyjnego, albo też idea substytutu umowy o pracę, wymagająca stosowania (z większymi lub mniejszymi odrębnościami zawartymi w poszczególnych pragmatykach) rozwiązania k.p. adresowanego do pracowników organów władzy publicznej. Te aspekty czasoprzestrzenne tworzą kryteria naboru, zwłaszcza wymóg wysokich kwalifikacji zawodowo-etycznych, które mają stanowić przeciwwagę popadania w nadużycia władzy na niezwykle trwałym stanowisku służbowym, tym bardziej trwałym, im mniej pragmatyka służbowa przewiduje ewentualnych podstaw zwolnienia ze służby (uchylenia skutków aktu mianowania)[45].

Akt nominacji, sięgający instytucji inwestytury, jest indywidualnym aktem właściwej władzy publicznej, na którego mocy nominant staje się umocowany do wykonywania zadań publicznych w sferze *imperium*, z takim samym skutkiem, jak gdyby czynności dokonywał piastun stanowiska organu udzielający nominacji. Mianowanie w swym podstawowym założeniu jest ogólnym upoważnieniem administracyjnoprawnym do sprawowania władzy w imieniu piastuna

[44] S. Borowiec, *Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi*, „Organizacja – Metody – Technika" 1987, nr 6, s. 26.

[45] M. Andrzejczak, *Zakres pojęcia spraw*…, dz. cyt., s. 21.

stanowiska organu. Innymi słowy, dopełnienie czynności władczej w zakresie działania organu udzielającego nominacji nie może stanowić zarzutu bezskuteczności czy też wadliwości aktu administracyjnego wydanego przez nominanta aż do dnia zwolnienia ze służby. Wcale nie ma znaczenia – jak to się niekiedy w doktrynie zakłada – to, czy nominacja wiąże się z odpłatnym wykonywaniem zadań, a więc czy wchodzi w kategorię prawa socjalnego i podobnie jak prawo pracy wiąże się z uzyskiwaniem wynagrodzenia, w tym z czerpaniem środków utrzymania, gdy wynagrodzenie jest świadomą motywacją obejmowania funkcji publicznej. Za aktem nominacji może iść posada, ale może też iść wyłącznie wola służby społeczeństwu, państwu. Można przecież wskazać także współcześnie funkcje publiczne, które nie mogą już z definicji pełnić źródła zarobkowania służącego utrzymaniu się urzędnika i jego rodziny. Taki charakter ma choćby funkcja pozaetatowego (więc z definicji niepracującego) członka samorządowego kolegium odwoławczego, który jest sędzią[46]. Istnieje naturalnie ten problematyczny, drugi rodzaj nominacji występujący również w aparatach organów administracji publicznej, przyjmujący postać przewidzianą przez prawo pracy, czy to przez art. 76 k.p., czy to przez szczególne regulacje pragmatyczne, gdzie unormowania z zakresu prawa pracy, zwłaszcza art. 2 k.p., nakazują stosować doń przepisy prawa pracy adresowane do pracowników.

Klasyczna nominacja z definicji jest aktem ukształtowanym formalnie jako jednostronny nieprzypadkowo. Ma bowiem odwzorowywać wypowiedź władzy publicznej co do woli zdecentralizowania ośrodka władczego na funkcjonariusza (nominanta) i – konsekwentnie – ma stanowić zapewnienie, że bez aktu znoszącego akt nominacji, tj. bez rozstrzygnięcia uchylającego mianowanie, odwołującego z nominacji, nominacja ta działa bezwarunkowo na przyszłość. Bezwarunkowo, a więc w sposób gwarantujący swobodę w wypełnianiu przez nominanta funkcji publicznej, z ograniczeniami czasowymi pełnienia tej funkcji tylko takimi, jakie wprost wynikają z ustawy.

[46] Zob. art. 9 ust. 2 *a contrario* u.s.k.o. Przepis zakazuje powołania na stanowisko etatowego członka kolegium osoby, która zajmuje stanowisko sędziowskie. Zatem sędzia może pełnić funkcję członka kolegium jeżeli jest członkiem pozaetatowym. Jego uposażenie sędziowskie z pewnością wyklucza zarobkową motywację zgody na powołanie na członka kolegium, zwłaszcza z uwagi na symboliczną wysokość ryczałtu za rozpoznaną sprawę administracyjną.

Istota nominacji wynika więc z tego, że jest wypowiedzią władzy publicznej przenoszącą na adresata tytuł do rządzenia państwem przy równoczesnym udzieleniu promesy, że funkcja publiczna będzie przez nominanta pełniona w niezakłócony sposób aż do wystąpienia zdarzenia, z którym przepis ustawy wprost wymaga odrębnego aktu tej samej władzy, tzn. aktu znoszącego skutek nominacji. Jeżeli jednej z tych dwóch konstrukcyjnych cech nominacji zaczyna brakować z racji na jakieś galopujące tendencje upracowniczające mianowanie, to nominacja staje się tylko nominacją pustą semantycznie, a w najlepszym wypadku mającą tylko walor sentymentalny, wyrażający tęsknotę uczestników obrotu prawnego za reżimem niosącym urzędniczy prestiż, stabilność zatrudnienia i władztwo związane niegdyś z tą właściwą nominacją. Nominacja pusta semantycznie to nominacja tytularna, dająca tylko dokument mianowania, a więc przybierająca walor rytualny; nie zapowiada ani relacji administracyjnoprawnej, ani podstawy do rządzenia krajem, ani też stabilności pełnienia funkcji, co ma przecież przeciwdziałać korupcji i podobnym wypaczeniom funkcjonowania władzy publicznej. S. Borowiec wyraził swój niepokój wejściem w życie u.p.u.p., twierdząc, że skoro mianowanie w dotychczasowej formie było aktem administracyjnym służącym nawiązywaniu stosunku służbowego w urzędzie administracji, to jakie znaczenie może mieć ulokowanie go pośród regulacji prawa pracy? Przecież, jak twierdził ten autor, istotą decyzji administracyjnej w sprawie mianowania było rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w takich realiach warunków zatrudnienia, w których wysokie kwalifikacje stawiane kandydatowi przekładały się na podniesienie rangi i autorytetu urzędnika. Gdyby przyjąć, że mianowanie o zmodyfikowanym formacie trwałości stosunku służbowego względem tego, który wynikał z trwałości decyzji administracyjnej o mianowaniu, stało się czynnością obrotu cywilnoprawnego, to za taką czynnością nie idzie przecież ani ranga, ani autorytet pracownika urzędu[47]. Powstaje zatem pytanie: po co kandydata mianować, skoro z mianowania nie wynika nic poza alternatywnym względem umowy o pracę, źródłem stosunku zobowiązaniowego?

Warto wreszcie zwrócić uwagę na aspekt temporalny działania klasycznego aktu mianowania w ramach stosunku służbowego *sensu stricto*. Słusznie część doktryny opowiada się za poglądem, iż

[47] Zob. S. Borowiec, *Mianowanie*…, dz. cyt., s. 26.

istotą nominacji jest otwartość temporalna, polegająca na konstrukcji prawnej obejmującej taksatywną listę podstaw zwolnienia ze służby prowadzącego do dezaktualizacji aktu mianowania na funkcjonariusza. Im ta lista krótsza, tym mianowanie w konkretnej służbie bardziej przypomina piastowanie urzędu, tworzy większe gwarancje nieusuwalności ze służby, zbliża się do samej konstrukcji bezimiennego organu władzy publicznej w sensie ustrojowym. Im podstaw zwolnienia w katalogu ustawowo-pragmatycznym mniej, tym mianowany funkcjonariusz może być łatwiej pomylony w obrocie prawnym z samym organem – piastunem stanowiska, który dopełnił aktu mianowania. Zasadnie na taki podstawowy aspekt skutków wywoływanych przez akt mianowania wskazuje M. Andrzejczak[48]. Warto też przytoczyć pogląd M. Szreniawskiej, jakkolwiek wyrażony na kanwie instytucji powołania stanowiącego podstawę nawiązania stosunku pracy, to jednak zachowującego aktualność na tle mianowania. Autorka ta twierdzi, że jeżeli podstawą nawiązania stosunku pracy jest jednostronna czynność zatrudniającego, wymagająca tylko biernej akceptacji lub odmowy wykonania przez pracownika, to należy mieć na względzie czy: a) podmiot ten jest organem administracji publicznej (choćby w sensie funkcjonalnym), b) istnienie stosunku pracy nie wymaga zawarcia odrębnej umowy o pracę i czy c) tryb, w jakim wydano ten akt, spełnia znamiona postępowania administracyjnego. Jeżeli są zachowane te warunki, to taki akt nawiązujący stosunek pracy jest decyzją administracyjną, choćby brak było przepisu wskazującego na taki jego walor. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wyrażenie woli nawiązania stosunku pracy w drodze jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy, jest w administracji publicznej jedną ze spraw indywidualnych, rozstrzygających interes adresata aktu[49]. Twierdzenie M. Szreniawskiej, zwłaszcza w zakresie wymogu zachowania procedury administracyjnej podczas orzekania aktem mianowania, dla przyjęcia statusu decyzji administracyjnej, stanowi kontynuację podobnych poglądów wyrażonych wcześniej przez M. Nogacką oraz Z. Sypniewskiego.

Jak twierdziła M. Nogacka, na przykładzie pragmatyki NBP[50],

[48] M. Andrzejczak, *Zakres pojęcia spraw*…, dz. cyt., s. 12.

[49] M. Szreniawska, *Forma prawna powołania do pełnienia funkcji*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2009, nr 4, s. 289 i 290.

[50] Zob. nieobowiązujące już *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 paź-*

mianowanie jest aktem administracyjnym powodującym powstanie stosunku pracy. Akt taki tworzy cechę charakterystyczną dla stosunku administracyjnego, tzn. nierównorzędność stron. Taki stosunek pracy nie jest stosunkiem zobowiązaniowym[51]. W trakcie trwania tego stosunku (stosunku pracy) znajdują zastosowanie przepisy prawa pracy, ale tylko one są stosowane, co nie oznacza przynależności samego stosunku prawnego do prawa pracy[52]. Autorka ta podkreśla, że akt nominacji musi być traktowany jako decyzja administracyjna, bowiem on sam dotyczy służby pracowników, ale już nie dotyczy samej podległości pracownika organowi, a zatem nie obejmuje go wyłączenie ze stosowania procedury administracyjnej, o jakim mowa w art. 3 § 3 k.p.a. Stosownie bowiem do tego przepisu, przepisów k.p.a. nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych podległych organom państwowym. M. Nogacka dodaje też, że konstrukcyjne elementy stosunku pracy z mianowania mają, podobnie jak sam akt mianowania, walor administracyjnoprawny. Zatem decyzje pracodawcy – organu administracji, zmieniające i rozwiązujące stosunek z mianowania, są decyzjami administracyjnymi, których tryb wydawania uregulowany jest w k.p.a. Przyjęcie do pracy w drodze mianowania, pewna przynajmniej część zmian treści stosunku pracy z mianowania oraz zwolnienie pracownika, nie odnoszą się do podległości służbowej pracownika mianowanego, a zatem z mocy art. 3 § 3 *a contrario* k.p.a. stosuje się do nich przepisy k.p.a.[53] Decyzja o mianowaniu, z racji na wpisaną weń funkcję, winna zawierać pewne konstrukcyjne elementy rozstrzygnięcia organu wydającego taki akt. Przyjmuje się, że rozstrzygnięcie zawarte w mianowaniu orzeka o: stanowisku służbowym obejmowanym z mianowania, miejscu pracy, wysokości i składnikach wynagrodzenia oraz dacie nawiązania stosunku pracy. Fakultatywnie może zawierać czas pracy, jakkolwiek nie jest to

---

dziernika 1983 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Narodowego Banku Polskiego, Dz.U. z 1983 r., nr 64, poz. 290.

[51] M. Nogacka, *Stosowanie procedury administracyjnej w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy (na przykładzie pracowników mianowanych Narodowego Banku Polskiego)*, „Organizacja – Metody – Technika" 1986, nr 8–9, s. 36.

[52] Tamże, s. 37.

[53] Tamże, s. 7.

czynnik kształtujący istotę stosunku z mianowania.

Mówiąc o administracyjnoprawnym podłożu aktu mianowania, nie można zapominać o pewnym doniosłym aspekcie pierwotnych decyzji o mianowaniu. Ich trwałość, wynikająca z określenia w akcie mianowania stanowiska służbowego, powodowała, że trwałość stosunku prawnego rozciągała się na zakaz przenoszenia na inne stanowisko bez zgody pracownika. Innymi słowy, pozbawienie stanowiska objętego mianowaniem wymagało rozwiązania stosunku pracy lub zwolnienia. Wywodzono, że skoro w przepisach prawa nie ma mowy o podstawie do wydania decyzji zmieniającej akt mianowania w zakresie dotyczącym stanowiska służbowego, to ingerencja pracodawcy w tę partię rozstrzygnięcia, poza trybami nadzwyczajnymi uregulowanymi w k.p.a. (wznowieniem postępowania, stwierdzeniem nieważności decyzji, zmianą lub uchyleniem decyzji prawidłowej), jest niedopuszczalna i ingeruje w naturę mianowania jako aktu trwale kształtującego zatrudnienie w administracji publicznej[54]. Wprowadzenie pragmatycznych podstaw przeniesienia na inne stanowisko lub w inne miejsce służbowe nie jest dostatecznym powodem, aby zapomnieć o tej pierwotnej idei trwałości procesowo-administracyjnej aktu mianowania.

Mianowanie, które pierwotnie stanowiło synonim decyzji w sprawie mianowania na stanowisko w służbie, w administracji publicznej, nawet gdy tylko początkowe rozwiązania odnoszące się do mianowania w ujęciu k.p. zawierały odesłanie do k.p.a. lub nazywały mianowanie decyzją pracodawcy, nie traci swojego waloru decyzyjnego ukształtowanego historycznie. Przy innym założeniu posługiwanie się terminem „mianowanie" w materialnym prawie pracy byłoby irracjonalne. Mianowanie przez swój zwrot odpowiadający decyzji w ujęciu art. 1 i art. 104 k.p.a. powoduje, że przepisy prawa pracy o akcie mianowania stają się procesowym prawem pracy i że jest to – wyjątkowo – nie proces sądowy, ale administracyjny. Szerokie wywody w zakresie procesowego prawa pracy, gdy procedurą prowadzącą do nawiązania stosunku pracy jest postępowanie administracyjne uregulowane w k.p.a., prezentują S. Borowiec[55] i M. Szreniawska[56]. Co interesujące, ocena ta jest taka sama, bez względu

[54] Tamże, s. 28.

[55] Tamże, s. 27.

[56] M. Szreniawska, *Forma prawna*…, dz. cyt., s. 289.

na to, czy mianowanie stanowiło hybrydę elementów prawa administracyjnego i prawa pracy w latach 80. ubiegłego wieku (S. Borowiec), czy też było mianowaniem uregulowanym w k.p., dopuszczając w przepisach szczególnych nawet zupełny brak odniesień do przepisów prawa administracyjnego, np. dotyczących prawnej formy działania lub reżimu procesowego stosowanego przez zatrudniający organ (M. Szreniawska).

Jeden z aspektów wydania aktu mianowania z punktu widzenia procesu administracyjnego wydaje się zasługujący na sygnalizację. M. Nogacka dostrzega, oprócz formy działania organu mianującego i obudowy proceduralnej realiów jego wydawania, również skutek prawny typowy – jak twierdzi – dla prawa administracyjnego, tj. oparty na nierównorzędności stron tej relacji. Naturalnie mowa tu o stosunku prawa materialnego, który został wykreowany aktem mianowania. Jak można mniemać, ta nierównorzędność stron wynika z regulacji prawa pracy, bowiem i one zakładają uprzywilejowaną pozycję pracodawcy, tworząc zresztą cały szereg instrumentów ochrony pracownika przed arbitralnością, jak charakter norm jednostronnie bezwzględnie wiążących. Przepis art. 18 § 1 k.p. stanowi, że postanowienia umów i aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy (w tym aktu mianowania), nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy. W wypadku, gdy postanowienia (w zasadzie – rozstrzygnięcie) zawarte w akcie mianowania okaże się mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy, to jest ono nieważne, a zamiast niego stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy (art. 18 § 2 k.p.). Poglądy M. Nogackiej, Z. Sypniewskiego oraz M. Szreniawskiej wskazują, że taka nieważność aktu mianowania wprost została przewidziana w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. i stanowi wadę decyzji o mianowaniu skutkującą jej nieważnością (w części lub w całości) *ex lege*, a więc z mocy art. 18 § 2 k.p. Sama zaś nierównorzędność stron stosunku pracy nawiązanego z mocy mianowania wymaga, jak się zdaje, sięgnięcia do źródła tej materialnoprawnej uprzywilejowanej pozycji podmiotu zatrudniającego. Optymalnym przepisem prawa pracy, który wskazuje przesłankę nierównorzędności, a więc i źródła władczości pracodawcy, jest art. 22 § 1 k.p., stanowiąc, że przez nawiązanie stosunku pracy (w tym przez wydanie aktu mianowania) pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju i pod jego kierownictwem oraz

w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Wskazane tu kierownictwo pracodawcy jest płaszczyzną realizacji władztwa zakładowo-pracowniczego, które jest władztwem administracyjnym w sferze wykonywania pracy. Wyposaża pracodawcę do wydawania poleceń służbowych wiążących pracownika pod rygorem rozwiązania stosunku pracy. Jak trafnie zaznaczyła to T. Rabska, dyspozycja wydawana pracownikowi wskutek aktu mianowania mieści się w sferze prawa administracyjnego i jest poleceniem służbowym takim samym jak np. to kierowane przez jeden organ administracji do innego organu administracji[57]. Podobnie zresztą twierdził K. Sobczak, podkreślając, że polecenia służbowe kierowane osobowo przez pracodawcę należą do problematyki administracyjnoprawnej[58]. Skoro materia stosunku nawiązywanego z mianowania należy do prawa pracy i decyzja nawiązująca kodeksowy stosunek pracy wydawana jest w procesie administracyjnym, trzeba również zbadać, czy sfera kierownictwa sprawowanego przez pracodawcę na podstawie mianowania jest zastrzeżona dla prawa pracy, tzn. czy stanowi zbiór prywatnych zabiegów organizacyjnych o sprawność i efektywność działania stanowiska pracy, czy też wykazuje przynależność do prawa administracyjnego i niejako rozciąga władztwo procesowe inkorporowane w akcie mianowania na władcze uprawnienia pracodawcy w trakcie stosunku pracy.

Do problemu tego odnosił się J. Łętowski, który jakkolwiek nie bez zastrzeżeń końcowo skłonił się do poglądu, iż sfera władztwa pracodawcy nad pracownikiem w relacji o podłożu administracyjnoprawnym, w tym z mianowania, łączy się z aktami kierowania wydawanymi w sferze wewnętrznej i już to podciąga je pod reżim prawa administracyjnego. Wprawdzie taka sfera nie zawsze jest sferą wewnętrzną administracji, skoro mianowanie dopuszczalne jest również poza organami administracji publicznej w ujęciu ustrojowym, to jednak zawsze należy do środków wewnętrznego obrotu administracyjnego, wynikających z daleko idących wzorców formalizacji działalności podmiotu. Taką warstwę działania pracodawców

---

[57] Zob. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967, s. 122 i nn.

[58] S. Kobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965, s. 157 i nn.

(zakładów pracy) wyodrębnił J. Rivero[59]. Wewnętrzny obrót administracyjny w ramach stosunku inicjowanego z mocy aktu administracyjnego nie musi być obrotem w samej administracji publicznej; równie dobrze może być obrotem czysto organizacyjnym, nawet ukierunkowanym na aktywność zakładu pracy w stosunkach cywilnoprawnych, w tym w stosunkach usługowych i handlowych, zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty w granicach użyteczności publicznej lub po prostu potrzeby dnia codziennego.

Nie można zgodzić się z poglądami, które wyprowadzają ocenę, iż stosunek pracy nawiązany na podstawie aktu mianowania nie może stanowić stosunku opartego na nierównorzędności stron. Część autorów twierdzi, że pomimo kierowniczej funkcji pracodawcy w relacji pracy władztwo organizacyjne nie jest władztwem administracyjnoprawnym, choć czerpie swe źródło z aktu administracyjnego i nie stoi na przeszkodzie, aby cały stosunek prawny (wyzuty z władztwa administracyjnego) kwalifikować jako stosunek materialnego prawa administracyjnego. Przy formułowaniu podobnych poglądów, jak trafnie zaznaczył to J. Łętowski, widoczne są opory przed przypisywaniem poleceniu (a ono przesądza przecież o uprzywilejowanej pozycji pracodawcy) przynależności do grupy aktów administracyjnych, bowiem nietrafnie pojęcie to rezerwowano dla jednostronnych rozstrzygnięć administracji oddziałujących na zewnątrz, tj. kierowanych do podmiotów niezwiązanych organizacyjnie z aparatem wydającym polecenie. Współcześnie wyeliminowane zostały wszelkie przeszkody do utożsamiania polecenia z aktem organu administracji publicznej w sferze zewnętrznej, skoro k.p. po wielokroć przewiduje wprost polecenia jako formę sprawowania kierownictwa nad pracownikiem, co pozwala wyodrębnić polecenie służbowe czy nawet polecenie pracownicze[60].

Akt mianowania nie jest niczym innym jak pierwszym z poleceń wydanym pracownikowi czy też funkcjonariuszowi. Osobliwość tego polecenia jest tylko taka, że otwiera drogę do wydawania kolejnych poleceń, bowiem nawiązuje stosunek pracy. Skoro akt mianowania jest aktem jednostronnym wydawanym przez umocowany organ, to narzuca wymóg wykonywania pracy na rzecz organu mianującego

[59] Por. J. Rivero, *Les mesures d'orde interierur administratives*, Paris 1934, s. 42 i 44.

[60] Por. J. Łętowski, *Polecenie służbowe*…, dz. cyt., s. 127.

i umieszcza go w reżimie poleceń służbowych, tzn. w reżimie, w którym nie tylko prawo powszechnie obowiązujące rozstrzyga, jak należy postępować, ale również cały szereg aktów indywidualnych o charakterze wewnętrznego kierownictwa. Inną kwestią jest to, że aktu tego, podobnie jak każdej innej decyzji administracyjnej, adresat może nie wykonać. Od tego momentu pytania powinny jednak zmierzać do oceny, czy niewykonanie mianowania wymaga egzekucyjnego zmuszania pracownika do pracy, czy też następują jakieś inne skutki prawne, w szczególności zaś skutek bezprzedmiotowości aktu, w następstwie jego zbędności, skoro przepis po stronie nominanta wymaga jego zgody[61]. Wątek ten niewątpliwie wymaga zbadania samej odwołalności mianowania. Współcześnie zanikła już konstrukcja mianowania bezwzględnego, tzn. mianowania uzyskiwanego tylko po to, aby realizować niezmiennie stosunek pracy inkorporowany w akcie mianowania, tzn. stosunek pracy na tym jednym stanowisku za to samo wynagrodzenie, w tej samej komórce organizacyjnej aparatu, od dnia wydania aktu mianowania aż do rozwiązania stosunku pracy. Trafnie się jednak podkreśla, że tak właśnie prezentowała się pierwotnie idea aktu mianowania w administracji publicznej, i w prawie publicznym jako takim.

Bardziej doniosłą cechą była pewność zatrudnienia i stabilność warunków pracy aniżeli kwestia jakościowa, tzn. rodzaj zadań publicznych powierzonych do wykonywania na stanowisku służbowym. Zmiana stanowiska oznacza niewątpliwie ingerencję w *res iudicate* wynikającą z ostatecznego aktu mianowania. Trafnie podkreśliła M. Grabińska, że skoro przepisy ustawy pragmatycznej przewidują zmianę stanowiska (przez przeniesienie na inne stanowisko niż to zawarte w akcie mianowania) w następstwie orzeczenia dyscyplinarnego, to brak innych przypadków oznacza bezwzględny zakaz stosowania ogólnych rozwiązań k.p. i generowanie pracy na stanowisku

[61] Wydaje się, że rozwiązania w pragmatykach i w k.p. oscylują wokół rozmaitych skutków. Np. policjant (a więc nominant w reżimie stosunku służbowego *sensu stricto*) po dniu mianowania na pierwsze stanowisko może być wbrew własnej woli zatrzymany przy pełnieniu służby do 3 miesięcy. Odwołanie zaś zgody na mianowanie kodeksowe nie jest nigdzie uregulowane; wymagałoby zatem badania skuteczności odwołania takiej zgody pod kątem dopuszczalności (prawidłowości) aktu mianowania, a gdyby okazał się prawidłowy (i odwołanie zgody nie przyniosło rezultatu), zachodziłaby zapewne podstawa do rozwiązania stosunku pracy na ogólnych zasadach.

innym niż to objęte mianowaniem[62]. Taki też pogląd od początku reprezentował NSA, twierdząc, że skoro pragmatyka już reguluje kwestie zmiany treści stosunku służbowego w następstwie modyfikacji elementów stosunku pracy zawartych w akcie mianowania, to poza listą taksatywną zmian stosunku z mianowania wyłączono inne przypadki ingerencji w akt mianowania[63]. Innymi słowy, do natury stosunku pracy z mianowania należy to, że raczej trzeba go rozwiązać (a liczba podstaw zwolnienia pracownika mianowanego jest wyjątkowo krótka, co stanowi istotę stosunku z nominacji) aniżeli poszukiwać mechanizmów jego zmiany, gdyż każda zmiana wypaczałaby akt mianowania, z definicji mający wykazywać daleko idącą stabilność, trwałość właściwą ostatecznym decyzjom administracyjnym.

Dopiero z czasem ustawodawca zezwolił na ingerencję w treść stosunku pracy nawiązanego z mianowania, zastrzegając bezwzględnie uzyskanie uprzedniej zgody nominanta na ingerencję w treść aktu mianowania, zwłaszcza co do stanowiska służbowego, miejsca wykonywania pracy (siedziby służbowej) oraz jednostki (komórki) organizacyjnej aparatu zatrudniającego urzędu. Zasadnie podnosi się w doktrynie, że skoro aktowi mianowania przypisano status decyzji administracyjnej, to zmiana warunków pracy i płacy za zgodą pracownika odbywać się mogła tylko decyzją o zmianie tych warunków. Jest to zatem decyzja pracodawcy dokonująca w istocie zmiany aktu mianowania, więc winna być wydawana przez ten sam organ, który wydawał akt nominacji[64]. Cechy stosunku pracy nawiązanego w drodze aktu mianowania, takie jak: a) taksatywna, wąska lista podstaw zmian treści stosunku pracy, b) taksatywna, wąska lista podstaw zniesienia mianowania, tzn. podstaw do zwolnienia pracownika z pracy w urzędzie, c) trwałość decyzji ostatecznej inkorporowana w akcie mianowania – tworzą konstrukcyjną właściwość takiego stosunku prawa administracyjnego wykreowanego przez stosowanie procesowego prawa pracy – zasadę stałości zatrudnienia. Ta stałość zatrudnienia nie jest wartością samą w sobie; ma służyć stabilności profesjonalnego stosowania prawa przez administrację publiczną. Ma hamować niepokojące dla społeczeństwa napływy

[62] M. Grabińska, *Trwałe zmiany treści stosunków pracy pracowników urzędów państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika" 1987, nr 5, s. 21.

[63] Zob. np. wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1984 r., II SA 451/84, OSPiKA 1985, nr 2, poz. 27.

[64] M. Grabińska, *Trwałe zmiany*…, dz. cyt., s. 21 i 22.

i odpływy kadry urzędniczej, zmiany utrwalonej już raz linii orzecznictwa administracyjnego. Tak rozumiana stałość zatrudnienia w administracji publicznej motywowana interesem publicznym była też niekiedy nazywana stabilizacją stosunków pracy pracownika aparatu państwowego[65].

3. Mianowanie jako akt organu administracji publicznej na tle k.p.a. i p.p.s.a.

3.1. Mianowanie – akt załatwiający sprawę podległości służbowej pracownika

Dotychczasowe wywody poświęcone były cechom aktu mianowania rodzącym powinowactwo względem instytucji prawa administracyjnego, których geneza wymagała głębszego lub płytszego sięgnięcia do zaszłości. Należałoby jednak odszukać współczesne dowody normatywne na administracyjnoprawny charakter aktu mianowania, nawet takiego, co do którego przemilczano status decyzji administracyjnej, ujmując jego podstawę wydania w k.p. oraz wkomponowując w sam stosunek pracy z mianowania więcej lub mniej elementów umownego stosunku pracy, a więc stosunku pracy typu zobowiązaniowego.

Wyłącznym przepisem, który może powodować, że przepisów k.p.a. nie stosuje się w ramach relacji pracy nawiązywanej na podstawie aktu mianowania, jest art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że przepisów k.p.a. nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Pomimo doniosłości tej regulacji dla stosowania k.p.a. w relacjach pracowniczych w administracji publicznej, zwłaszcza tych nawiązywanych na podstawie nominacji, unormowanie to nie było dotychczas szczegółowo komentowane. W szczególności trudno znaleźć jednoznaczne poglądy wskazujące, czym miałoby być postępowanie w sprawie wynikającej z podległości służbowej w administracji państwowej[66]. Końcowa ocena musi

---

[65] Zob. np. Z. Sypniewski, *Sytuacja prawna urzędników*…, dz. cyt., s. 68 oraz tenże, *Niektóre problemy stabilizacji stosunku pracy pracowników aparatu państwowego*, [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunku pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981, s. 57 i nn.

[66] Jak można sądzić, wyłączenie to działa literalnie do organów administracji

przecież uwzględnić: a) czym jest relacja podległości służbowej, b) gdzie na tle relacji służbowej może nawiązać się sprawa administracyjna, a końcowo c) że przepisy muszą przewidywać załatwienie tak rozumianej sprawy w procesie administracyjnym, raz to kodeksowym, raz pozakodeksowym; założyć też trzeba, że w granicach sprawy może toczyć się kilka postępowań. Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że coś musiało skłonić ustawodawcę do zamieszczenia art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. pośród dość szerokiej listy wyłączeń stosowania k.p.a., obejmującej regulacje całej listy art. 3 k.p.a. Zatem w ocenie ustawodawcy, gdyby nie interwencja art. 3 k.p.a., wyrażenie „postępowanie w sprawie wynikającej z podległości służbowej" w pełnym zakresie stanowiłoby o nakazie stosowania k.p.a. Sam już prawodawca dał wyraz, że tego rodzaju sprawy administracyjne należą (a przynajmniej mogą należeć) do spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.; mechanizm wyłączenia jest zaś dwubiegunowy. Najpierw ustawodawca wyłącza te sprawy spoza zakresu przedmiotowego k.p.a. („nie stosuje się"), a następnie dopuszcza powrót, niejako wtórnie do procesu uregulowanego w k.p.a., ale pod warunkiem że przepisy szczególne tak będą stanowić. W istocie zatem obydwa zabiegi legislacyjne powodują, że to wyraźne wskazanie w odrębnym akcie normatywnym z zakresu prawa administracyjnego (powszechnie obowiązującym lub wewnętrznego kierownictwa, skoro relacja służbowa do takich również przynależy) będzie decydowało, czy k.p.a. znajduje końcowo w sprawie zastosowanie. Brak regulacji pozakodeksowej o nakazie stosowania k.p.a. oznacza zakaz jego stosowania. Sprawa z zakresu podległości służbowej pracownika organu państwowego lub jego jednostki organizacyjnej jest zatem *ex definitione* sprawą administracyjną. Z mocy ustanowienia prawodawczego charakteryzuje się właściwą dla takich spraw nierównorzędnością stron kształtowanego w sprawie stosunku materialnego prawa administracyjnego. Widoczny jest cel takiego działania legislacyjnego; spraw podlegających

państwowej i urzędów tej administracji. Zatem te organy i jednostki, które są zakładami pracy jako administracja publiczna niestanowiąca administracji państwowej (np. administracja samorządu terytorialnego), w ogóle nie są adresatami tego wyłączenia i nie powstaje w stosunku do tych podmiotów kwestia stosowania k.p.a. w relacjach podległości służbowej. K.p.a. stosuje się tam niejako z mocy art. 3 § 3 pkt 2 *in media parte a contrario* k.p.a.

reżimowi k.p.a., w wypadku braku wyłączenia działającego co do relacji podległości służbowej w administracji państwowej, byłoby zbyt wiele. Przeciągające się postępowania odwoławcze w sprawach dotyczących bieżących poleceń służbowych mogłyby wypaczyć wartość, jaką stanowi sprawność działania aparatu państwowego. Przepis art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. przenoszący decyzję legislacyjną do kompetencji innego organu stanowiącego miał być zapewne wentylem bezpieczeństwa, za pomocą którego można regulować w poszczególnych działach administracji (resortach) stopień zagrożenia mechanizmów zapewniających organom sprawność działania. Na aspekt sprawnościowy działania aparatu administracji publicznej, prowadzący do wyłączenia całych połaci spraw o charakterze indywidualnym, wskazywał m.in. W. Hoff, twierdząc, że sprawność działania administracji wymaga maksymalnie odformalizowanego postępowania w sprawach codziennych, licznych poleceń służbowych[67].

Takie wnioski płynące z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. powodują, że tylko porządkujący charakter może dać odpowiedź na pytanie, czym jest podległość służbowa pracownika organu (jednostki organizacyjnej) państwowego. Z mocy bowiem tego przepisu odczytywanego *a contrario* jest sferą, w której dochodzi do wydawania decyzji administracyjnych kształtujących prawa i obowiązki pracowników w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. W sensie materialnym zatem sprawa oparta na podległości służbowej jest sprawą administracyjną, o charakterze wewnętrznym, ale jednak indywidualną, w ramach której organ jednostronnie kształtuje sytuację prawną obywatela – pracownika, względnie obywatela – kandydata na pracownika. W sensie formalnym proces prowadzący do załatwienia tak rozumianej sprawy w sferze podległości służbowej pracownika jest procesem administracyjnym, tyle że wymaga stosowania k.p.a., o ile przepis szczególny tak stanowi. Zatem postępowanie administracyjne w sprawach podległości służbowej pracowników organów administracji państwowej jest postępowaniem, co do zasady, pozakodeksowym. Podejmowane były pewne próby semantycznego relacjonowania tego, co niesie za sobą obszar stosunków społecznych zwany podległością służbową pracownika organu administracji państwowej. W pierwszej kolejności trzeba jednak podkreślić, że sprawy podległości służbowej

[67] W. Hoff, *Wytyczne w administracji państwowej*, Warszawa 1984, s. 76.

wyłączone co do zasady poza reżim k.p.a., to sprawy inne niż sprawy wynikające z aktów wydawanych w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie aktu mianowania *sensu stricto*.

Gdyby bowiem chodziło o takie osoby zatrudnione w administracji publicznej, to ustawodawca konsekwentnie posłużyłby się na ich określenie terminem „funkcjonariusz oraz żołnierz zawodowy", a nie „pracownik", jak uczynił to np. w art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a. Dość łatwo zatem odkodować, że pracownik w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. to osoba z nawiązanym stosunkiem pracy, o jakim mowa w k.p. (do którego odsyła końcowo każda z pragmatyk urzędniczych), wykonująca zadania służbowe na podstawie aktu jednostronnego właściwego organu – mianowania. Nie zawsze w doktrynie uwzględnia się to, że w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. nie chodziło o wyłączenie, a następnie wtórne włączenie do reżimu k.p.a., spraw ze stosunku służbowego, a więc spraw, w których zatrudniony nie jest w ogóle pracownikiem. Z nieznanych powodów w komentarzach do tego przepisu wskazuje się niektórych funkcjonariuszy Służby Więziennej, wykazując, że są mianowanymi pracownikami[68].

Administracyjnoprawne podłoże stosunku pracy nawiązanego z mianowania, zwane podległością służbową pracownika opisywano w różny sposób. Zwykle były to opisy syntetyczne, a raczej pewne tylko skojarzenia, nasuwające się z władczością w ramach relacji pracowniczej w administracji publicznej, w stopniu przekraczającym kierownictwo pracodawcy właściwe dla relacji umownej, poza organem administracji. Podległość służbowa pracownika była definiowana jako zbiór zasad zwierzchnictwa zachodzącego między organem a osobą zatrudnioną w obsługującym go aparacie[69]. Jak można sądzić, źródłem tej zwierzchniej pozycji organu jest materialne prawo pracy, dające mu tytuł do sprawowania kierownictwa nad pracownikami w procesach stosowania prawa administracyjnego. Do spraw podległości służbowej, w stosunku do których działa wyłączenie uregulowane w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. zalicza się, chyba dość mechanicznie, po prostu sprawy nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy pracowników mianowanych w organach i urzędach administracji,

---

[68] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000, s. 99.

[69] Zob. szerzej: I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86–88.

jak wskazuje na to K. Wąsowski[70]. Interesujące podejście do pojęcia podległości służbowej pracownika powiązanego z zakładem pracy, gdy relację pracowniczą ukształtował akt administracyjny, zaprezentował A. Wróbel[71]. Autor ten przez sprawy osobowe rozumie sprawy administracyjne, w których jest miejsce na stosowanie polecenia służbowego w administracji.

Dyskusyjny wydaje się pogląd, iż sprawy wynikające z podległości służbowej to takie, w których niejako samo z siebie wynika wyłączenie ze stosowania k.p.a., bowiem sprawom takim zawsze, jakby z definicji, brakuje jakiegoś elementu (np. oddziaływania w sferze zewnętrznej działania administracji), zaś art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. po prostu przypomina tylko, że takich stosunków społecznych nie da się podciągać pod art. 1 pkt 1 k.p.a. i nawet gdyby tego unormowania brakowało, i tak k.p.a. do tych spraw nie podlegałby stosowaniu z uwagi na tę naturę stosunków wewnętrznych osobowych w administracji. I na tle takiego ustanowienia wyrasta cała błędna ideologia wyłączania ze spraw podległości służbowej tych spraw osobowych, w których dochodzi do nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy. Takie tylko sprawy, które nie są sprawami podległości służbowej, na powrót wracają do reżimu k.p.a. Trudno jednak, co już nie jest aż tak zaskakujące, znaleźć wśród twórców tej idei argumenty, z jakich sprawy pomiędzy przełożonymi i podwładnymi raz są sprawami podległości służbowej, a innym razem nimi nie są. Po prostu polaryzuje się tylko jako sprawy podległości służbowej sprawy ze sfery dynamiki stosunku pracy niestanowiące ich nawiązania, istotnej, trwałej zmiany lub rozwiązania, jak uczynił to NSA w tak chętnie powoływanym przez doktrynę wyroku z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81[72], na okoliczność niestosowania k.p.a. do spraw podległości służbowej pracowników. A przecież w orzeczeniu tym stwierdzono tylko, że sprawy podległości służbowej obejmują m.in. sprawy opiniowania pracowników, a opinie takie nie spełniają warunków stawianych decyzji administracyjnej. Nie definiowano tu sprawy podległości służbowej, a jedynie stwierdzono, że niektóre z takich spraw nie są załatwiane decyzjami, i z tego względu nie podlegają wydawaniu w trybie k.p.a. To samo można stwierdzić na tle wyroku NSA

[70] K. Wąsowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 16.

[71] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks*…, dz. cyt., s. 99.

[72] OSPiKA 1982 r., nr 9, poz. 169.

z dnia 1 lipca 2004 r., II SA 4031/03[73], który część autorów powołuje w celu zobrazowania, w jaki to sposób przepis szczególny powoduje, że sprawa podległości służbowej powraca na łono k.p.a. Ocena NSA w tym wyroku skupiła się przecież na akcie odwołania ze stanowiska służbowego w SG, a tu w żadnym razie nie chodziło o stosunek podległości „pracownika", ale o akt ingerujący w treść stosunku służby, któremu pragmatyka nadała formę decyzji administracyjnej.

Zupełnie zapomniano przy tym, że podległość służbowa to dowolna relacja pomiędzy podmiotami, gdzie przełożonym służbowym zatrudniającym jest organ administracji a podwładnym – pracownik urzędu, a akt (polecenie służbowe) załatwiający sprawę stanowi objaw oczekiwanego przez pracodawcę zachowania pracownika. W zupełnie niepozornym orzeczeniu, jakim jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2017 r., II SA/Wa 355/17[74], stwierdzono, że sytuację prawną pracowników (funkcjonariuszy) regulują tak akty indywidualne odpowiadające wymogom decyzji, działające na zewnątrz aparatu organu, jak i podobne akty, ale już działające tylko wewnątrz, które nie wywołują skutków w sferze stosunku pracy i nie mają swojego adresata na zewnątrz struktury organu. Trafnie w wyroku tym, jak i w komentarzu na jego bazie, powstrzymano się od stwierdzenia, że tylko te drugie sprawy należą do kategorii spraw z zakresu podległości służbowej pracowników, bowiem obie kategorie spełniają ten warunek. Zatem kryterium różnicowania ich z punktu widzenia waloru decyzji administracyjnej, administracyjnego toku instancji (stosowania k.p.a.) i w konsekwencji dopuszczalności skargi sądowoadministracyjnej na tle art. 5 pkt 2 p.p.s.a., musi leżeć gdzie indziej. Warto zwrócić uwagę na cenny wywód A. Kabata sformułowany na tym tle[75].

Sama zdolność do wydawania takich aktów w ramach stosunku pracy przesądza o tym, że stosunek prawny nawiązany na tle relacji pracowniczej w administracji publicznej jest wynikającym z podległości służbowej. Zatem sfera podmiotowa, tzn. bycie pracodawcą i pracownikiem ulokowanymi w aparacie administracji publicznej i istnienie jakiegoś stosunku prawnego z aktu pracodawcy

[73] Lex nr 173993.

[74] Legalis.

[75] A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 81 i nn.

skierowanego do pracownika, przesądza, że tłem dla sprawy jest podległość służbowa. A taka podległość przecież musi się na jakimś akcie w sferze podległości służbowej zaczynać i musi się na jakimś akcie w sferze podległości służbowej kończyć. Takimi aktami wydawanymi w sferze podległości służbowej są przecież akty mianowania i rozwiązania stosunku pracy. To funkcją art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. jest wyłączenie spraw podległości służbowej (i tych spełniających wymogi art. 1 pkt 1 k.p.a., i tych niespełniających takich wymogów) po to, aby przepis szczególny „wyłowił" sprawy odpowiadające art. 1 pkt 1 k.p.a., a więc sprawy nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy, które spełniają warunek wywoływania skutków w sferze zewnętrznej, a więc przesądzają o pozostawaniu obywatela (z takich lub innych przyczyn motywacji) wewnątrz lub na zewnątrz aparatu władzy. Sito pozwalające wyłowić sprawy podległości służbowej pracownika nie działa w płaszczyźnie stosowania prawa, zwłaszcza stosowania art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., ale działa w płaszczyźnie stanowienia prawa, zaś art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. ma takie znaczenie, iż przypomina, że gdyby nie wyłączenie spraw podległości służbowej spod reżimu k.p.a., to wszystkie te, które mogą implikować skutki w sferze zewnętrznej (przyjęcie, istotna zmiana stosunku pracy mogąca generować jeo rozwiązania oraz samo zwolnienie z pracy), wymagałyby załatwienia w formie decyzji, tzn. z powołaniem się na art. 104 § 1 k.p.a. Nie jest więc tak, że sprawy wynikające z podległości służbowej to te indywidualne sprawy, które determinują obowiązek wykonywania poleceń służbowych, jak przyjął to WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Wa 1190/06[76]. Taki argument (i tylko taki) prezentują P. Gołaszewski i K. Wąsowski, podejmując się oceny tego, jaka okoliczność powoduje, iż sprawa jest sprawą podległości służbowej wyłączoną poza zakres obowiązywania k.p.a.[77] Zresztą część doktryny tak właśnie usprawiedliwia wprowadzenie wyłączenia przez art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., czyniąc tylko odnośnik do wspominanego, pojedynczego orzeczenia, które raz, i to niejasno, wywarło wpływ na pojmowanie sfery podległości służbowej pracownika na tle k.p.a. Takim przykładem poglądu jest ten prezentowany przez A. Wróbla, według

[76] CBOSA.

[77] P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, s. 79.

którego sprawy podległości służbowej pracowników wyłączone co do zasady spod działania k.p.a. to sprawy łączące się z obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych[78]. Również Z. Kmieciak, powołując się na ww. wyrok wydany w sprawie I SA/Wa 1190/06 (co stanowi już trzeci pogląd przyjmujący w zasadzie postać blankietu), wskazał, że sprawą wynikającą z podległości służbowej pracowników jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach szczególnych powinnością wykonywania poleceń służbowych[79].

A przecież każdy jednostronny akt, z którego wynika, że pracodawca oczekuje od pracownika administracji publicznej oznaczonego zachowania się jest poleceniem służbowym. Sam akt mianowania również jest poleceniem służbowym, i to pierwszym, z mocy którego wynika przeniesienie obywatela ze sfery zewnętrznej do wewnętrznej; zatem jest poleceniem kwalifikowanym – decyzją administracyjną. W przeciwnym kierunku, tzn. motywującym do opuszczenia pracy w urzędzie lub wprost rozwiązującym stosunek pracy, są polecenia (także kwalifikowane, decyzje) o istotnych zmianach stosunku pracy i, wreszcie, decyzja o zwolnieniu z pracy w urzędzie (rozwiązaniu stosunku pracy). Zresztą ci sami autorzy widzą słabość własnego poglądu, skoro w kolejnej partii własnego opracowania stwierdzają końcowo, że niekiedy rozstrzygnięcia w sprawach pracowniczych, z zakresu podległości służbowej, zapadają jednak (a więc pomimo wyłączenia przez art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. i braku przepisu szczególnego zakładającego powrót sprawy do reżimu k.p.a.) w drodze decyzji administracyjnych i wówczas decyzje takie podlegają – na ogólnych zasadach – przepisom k.p.a. Czyli te ogólne zasady przesądzające, że akt (ze stosunku pracy) jest władczy, jednostronny, kształtuje sytuację pracownika w sposób oddziałujący na jego byt w sferze zewnętrznej działania organu, działają niezależnie od art. 3 k.p.a.! A to oznacza, że gdyby nie wyłączenie z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. sprawy podległości służbowej odpowiadające tym ogólnym wymogom decyzji administracyjnej byłyby załatwiane w trybie k.p.a. To, czy sprawa pracownicza odpowiada wymogom art. 1 pkt 1 k.p.a., nie wynika z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., ale z tego, czy rozstrzygnięcie podjęte na podstawie przepisów prawa pracy przejawia zdolność do bycia wydanym w sferze

[78] A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 88.

[79] Z. Kmieciak, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 60 i 61.

zewnętrznej działania administracji, tzn. przyjęcia lub zwolnienia z pracy w administracji, lub przynajmniej lokuje się na obrzeżu takiej sfery, a więc może spowodować przejście pracownika z jednej sfery do drugiej (np. ze sfery wewnętrznej do zewnętrznej wskutek zmiany kluczowego składnika stosunku pracy, np. narzucenia przez urząd stanowiska innego niż w akcie nominacji). To wyznaczenie sfery wewnętrznej ma znaczenie dla granic spraw wynikających z podległości służbowej, które gdyby nie art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. w pełnym zakresie obejmowałyby również sprawy indywidualne rozstrzygające decyzją losy pracownika, jako obywatela lokowanego w sferze zewnętrznej. Zgodzić się trzeba w tym zakresie z J. Borkowskim, który na tle art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. stwierdził, iż dla stosowania tego przepisu w istocie ma znaczenie wyznaczenie sfery wewnętrznej rozstrzygające o związaniu przepisami k.p.a.[80]

Prezentowane dotychczas relacje dotyczące poglądów co do zakresu pojęcia „sprawa wynikająca z podległości służbowej" trzeba uzupełnić o pewne zastrzeżenia, przed próbą sformułowania konkluzji w zakresie granicy stosowalności k.p.a. na tle bariery uregulowanej w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.[81] Z całą pewnością sprawy podlegające wyłączeniu ze stosowania k.p.a. z uwagi na przeszkodę podległości służbowej pracownika administracji to sprawy wynikające z jednostronnych aktów organu administracji, a więc również sprawy wydawania aktów mianowania nawiązującego stosunek pracy w organach administracji. Jednostronność aktu mianowania, nawet skierowanego nie do funkcjonariusza, ale do pracownika wskazanego *expressis verbis* w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 2 i art. 76 k.p., powoduje, że akt wyposażony jest w tę cechę przypisywaną decyzji administracyjnej; ewentualne pojawienie się kolejnych desygnatów decyzji może zaś implikować stosowalność k.p.a. Akt oceniany z punktu widzenia art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. musi rozstrzygać sprawę pracowniczą, zatem musi zawierać rozstrzygnięcie przesądzające o losach sytuacji prawnej pracownika administracji. Nie wszystkie jednak sprawy

[80] J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 55.

[81] Brak stosownego wywodu w wyroku sądu administracyjnego co do tego, czy i z jakich powodów w sprawie podległości służbowej k.p.a. się stosuje, czy też nie, stanowi nieuprawnioną aprobatę naruszenia ze strony organu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Zob. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 1781/13, CBOSA.

załatwiane w ramach władztwa kierowniczego w administracji są sprawami, o których można powiedzieć, że wynikają z podległości służbowej pracownika i są załatwiane aktami odpowiadającymi wymogom decyzji administracyjnej.

Podległość służbowa podlegająca reżimowi k.p.a. w realiach braku wyłączenia z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. musi być utożsamiana ściśle ze statusem pracownika na tle stosunku pracy, tzn. musi być wyrazem tytułu pracodawcy do kształtowania statusu pracownika w sposób przesądzający o konstrukcyjnych składnikach jego stosunku pracy, o sposobie świadczenia pracy, miejscu pracy, rodzaju pracy i wynagrodzeniu. Innymi słowy, taka kwalifikowana podległość służbowa to sfera działania organu administracji – pracodawcy, w której jest on władny decydować o być albo nie być w strukturze aparatu władzy publicznej. Sprawami indywidualnymi pracowniczymi z zakresu podległości służbowej, ale pozbawionymi tej cechy, tzn. niemającymi związku z pozostawaniem obywatela jako takiego w strukturach administracji są, jak trafnie podnosi się w literaturze, sprawy odpowiedzialności służbowej, tj. dyscyplinarnej i porządkowej[82], sprawy udzielania wyróżnień i motywowania do wydajnej pracy[83], sprawy opiniowania okresowego pracowników i oceny wyników pracy[84], sprawy z zakresu opieki i wychowania pracowników w zakładzie

[82] P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, dz. cyt., s. 78.

[83] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., II SA/Wa 1760/10, Lex nr 1153538.

[84] Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2022 r., III OSK 46/21, Lex nr 3449423, wyrok NSA z dnia 7 maja 2010 r., II OSK 725/10, CBOSA, a także uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 2/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 18 oraz z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 3/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 19. W zakresie powołanych tu uchwał trudno uchwycić motywy działania NSA, skoro ograniczył się do stwierdzenia, iż zamieszczenie poza k.p.a. regulacji dotyczącej postępowania w sprawach opinii służbowych oznacza samo przez się, że z mocy art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. nie stosuje się przepisów k.p.a. Chyba chodziło raczej o to, że ten szczególny akt nie dawał podstaw, aby przyjąć, że opinia służbowa jest decyzją administracyjną, ale takich argumentów nie można odnaleźć w uzasadnieniu uchwały. Na stanowisko NSA zawarte w tych orzeczeniach powołuje się A. Kabat w celu wykazania, że na tle art. 5 pkt 2 p.p.s.a. skarga sądowoadministracyjna nie przysługuje w sprawach wynikających z podległości służbowej. A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu*…, dz. cyt., s. 81 i nn.

pracy, sprawy podnoszenia kwalifikacji zawodowych[85], sprawy kultury pracy, sprawy ochrony zdrowia pracowników oraz sprawy delegowania (oddelegowania, skierowania do wykonywania czynności)[86], sprawy świadczeń socjalnych[87], sprawy kwestionowania legalności poleceń służbowych[88], sprawy zgód, zezwoleń i zgłoszeń w przedmiocie dodatkowego zarobkowania poza pracą lub służbą[89], sprawy bieżącego zarządzania pracą pracowników[90], sprawy wystawiania świadectw pracy i służby[91]. Rozstrzygnięcie w takiej sprawie indywidualnej pracownika (np. orzeczenie o wymierzeniu kary nagany albo czynność odmawiająca świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych) nie ma wpływu na status pracowniczy; status ten nie może na podstawie takiego rozstrzygnięcia doznać uszczerbku co do swoich konstrukcyjnych składników. Tego rodzaju sprawy można nazwać sprawami podległości służbowej nieistotnej lub incydentalnymi sprawami personalnymi pracownika. Ta natomiast część spraw pracowniczych indywidualnych, która obejmuje sprawy istotne stosunku pracy pracownika wykonującego pracę na podstawie aktu administracyjnego (mianowania), spełnia warunek stawiany podległości służbowej kwalifikowanej z uwagi na formę, tzn. kreuje, trwale modyfikuje lub znosi następstwa prawne aktu nawiązującego stosunek pracy. Tam zatem, gdzie mowa o sprawie administracyjnej z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., należy wskazać na wynikanie jej doniosłych dla całego stosunku pracy skutków z płaszczyzny podległości służbowej pracownika, tzn. na zdolność do kształtowania relacji opartej na akcie mianowania.

Posługując się terminologią zaczerpniętą z k.p.a., akt mianowania

[85] Zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., I OSK 333/07, Legalis.

[86] Zob. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 394/21, oraz z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2495/16, CBOSA.

[87] Zob. np. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 93–96.

[88] J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 55.

[89] Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 163.

[90] Zob. J. Jagielski, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 126.

[91] Zob. tamże, s. 128.

na pracownika administracji powinien być w takiej sprawie: a) wydany (co implikuje skutek nawiązania stosunku pracy z organem administracji), b) zmieniony (co implikuje trwałą modyfikację jednego z konstytutywnych elementów aktu mianowania i składników stosunku pracy, np. ustalenie nowej wysokości wynagrodzenia albo przeniesienie na inne stanowisko) lub c) uchylony (co implikuje skutek polegający na zwolnieniu z pracy w urzędzie lub upływu terminu wypowiedzenia). To, o czym często się zapomina, tak akcentując wymóg zewnętrzności skutków prawnych spraw poddanych rygorom k.p.a., nieprzypadkowo zostaje spełnione już przez to, że sprawa pracownicza w administracji odpowiada wymogom wynikania z podległości służbowej. Ta podległość, podleganie czy też – jak powiadają niektórzy – poddawanie się zwierzchnictwu pracodawcy, to nic innego jak konieczność zdania się na akt organu, który może spowodować, że stosunek pracy z organem administracji zostanie nawiązany (gdy dopiero się kreuje), albo też dojdzie do jego rozwiązania (gdy już nominację wydano). Naturalne jest to, że akt mianowania jednostronnie kreuje stosunek prawa pracy osoby ulokowanej w chwili jego wydawania w sferze zewnętrznej działania organu. Natomiast podobnie jak sam akt nominacji, również decyzje organu pracodawcy o zmianie warunków pracy i płacy inkorporowanych w akcie nominacji oraz o zwolnieniu z pracy (o rozwiązaniu stosunku pracy, o wypowiedzeniu go) prowadzą do przejścia między sferą wewnętrzną a zewnętrzną działania administracji. Zerwanie więzi opartej na organizacji pracy w urzędzie wskutek rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę (organ administracji) przesądza, że wskutek tego aktu obywatel przestanie podlegać władztwu typowemu dla sfery wewnętrznej. Znajdzie się w sferze zewnętrznej. Te natomiast akty, które zmieniają treść stosunku pracy, tj. modyfikują rozstrzygnięcia zawarte w akcie nominacji, o ile wywołują skutki trwałe (a więc definitywnie, tj. tak jak akt mianowania, ale już bez zgody nominanta, zmieniają stanowisko, siedzibę służbową, wynagrodzenie) mogą prowadzić do konkluzji pracownika o niekontynuowaniu takiego zatrudnienia w związku z wycofaniem się organu z warunków zawartych w akcie mianowania. Motywują pracownika do zainicjowania procesu zwolnienia się z pracy w urzędzie (przemilczenia terminu wypowiedzenia, pozwalając na skutek rozwiązania stosunku pracy, złożenia rezygnacji, wystąpienia z własnym wypowiedzeniem), co

przecież powoduje takie same skutki jak akt pracodawcy zwalniający z pracy, tzn. usuwający pracownika w sferę zewnętrzną. Naturalnie nie mają znaczenia motywy aktów woli pracownika prowadzące do transformacji potencjalnej trwałej zmiany treści stosunku pracy w zwolnienie (zwolnienie się). Może to być motyw ekonomiczny wynikający z propozycji objęcia stanowiska gorzej opłacanego, może to być również motyw ze sfery ambicji pełnienia służby publicznej w oznaczonej tylko konfiguracji organizacyjnej, tzn. w oznaczonej partii stosunków prawa administracyjnego konkretyzowanych na stanowisku lub w jednostce organizacyjnej aparatu uwidocznionych w akcie nominacji.

Warto przywołać pogląd A. Korcz-Maciejko w zakresie zmiany treści stosunku służbowego, co zresztą autorka ta rozciąga również na stosunki pracy. Twierdzi, że wszelkie akty wcielające i wyłączające obywatela do i z aparatu administracji publicznej, czy to mechanizmami prawa administracyjnego (w ramach stosunku służbowego), czy to mechanizmami prawa pracy, są aktami spełniającymi warunki stawiane decyzjom administracyjnym. Również jednak szereg aktów, np. rozkazów personalnych, poleceń służbowych, oświadczeń woli pracodawcy, pomiędzy tymi skrajnymi momentami zatrudnienia w administracji publicznej, działa tak, jak akty przyjęcia i zwolnienia ze służby, bowiem prowadzą przez swą treść do takich samych losów (tzn. rozwiązania) stosunku prawnego. Nie chodzi przy tym o czasowe lub nieznaczne modyfikacje treści stosunku pracy, co do których upływ czasu powoduje powrót do formuły z dnia nawiązania stosunku pracy lub korzystniejszej dla zatrudnionego. Zmiany epizodyczne to te wynikające m.in. z instytucji prawa urzędniczego w postaci powierzenia pełnienia obowiązków na innym stanowisku, delegowania do pracy w innej miejscowości, zwolnień od pracy, przyznania okresowych dodatków do wynagrodzenia. Takie zmiany mające charakter zmian epizodycznych są raczej wyrazem władztwa organizacyjnego organu zatrudniającego pracownika w swoim aparacie. Stanowią zwykły przejaw wymaganej od pracownika aparatu państwa dyspozycyjności. Szereg cennych uwag co do zakresu czynności zmieniających treść stosunku pracy, ale w sposób tymczasowy, a także w zakresie prawnej formy działania organów administracji stosujących takie modyfikacje, sformułował NSA w wyroku z dnia

6 grudnia 2022 r., III OSK 1720/21[92], badając charakter pisma doręczonego pracownikowi, którym skierowano go do wykonywania czynności w innej komórce organizacyjnej niż ta wyznaczona aktem mianowania. Trafnie sąd w tym wypadku stwierdził, że do takiej czynności nie znajdowały zastosowania przepisy k.p.a. z uwagi na to, że charakter czynności skierowania do wykonywania obowiązków poza wyznaczonym miejscem pracy należy do aktów wnikających z podległości służbowej pracowników i z mocy art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. nie może być, jako decyzja, skarżony wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w związku z czym skarga sądowa na postanowienie wydane w trybie art. 134 k.p.a. okazała się nieusprawiedliwiona. Skoro pragmatyka niektóre sprawy kwantyfikuje jako sprawy kończące się decyzjami administracyjnymi, jak stanowi o tym przepis art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a., i w katalogu tym brakuje sprawy skierowania do wykonywania czynności, tym samym w takich sprawach, z uwagi na ulokowanie ich w sferze podległości służbowej, dominujące znaczenie musi mieć wymagana przez pracodawcę dyspozycyjność, co skutkuje wyłączeniem kontroli legalności tego rodzaju aktów. Pismo kierujące do wykonania czynności poza stanowiskiem pracy wynikającym z mianowania jest pisemnym poleceniem służbowym i obejmuje sferę dyspozycyjności pracownika administracji publicznej. Zmiany, które winny być pod względem prawnej formy działania organu i środków ochrony prawnej obywatela zrównane z samym aktem mianowania, to zmiany kwalifikowane, polegające na trwałej (przynajmniej względnie trwałej, długofalowej) nowej treści stosunku pracy co do konstytutywnych jego elementów[93]. Podobne stanowisko można odnaleźć w wyroku NSA z dnia 30 czerwca 1992 r., II SA 161/92[94]. Trwała lub długofalowa zmiana stosunku pracy z mianowania odnosząca się do miejsca pracy, sposobu wykonywania zadań służbowych (w tym w oznaczonej jednostce organizacyjnej urzędu) oraz wynagrodzenia – należą do zmian ingerujących w treść, stabilnego z założenia, aktu nawiązującego stosunek pracy lub stosunek służbowy. Należy zatem do nich stosować regulacje o formie działania i środkach ochrony prawnej właściwe aktom przyjęcia i zwolnienia z pracy w administracji.

---

92 Lex nr 3446931.

93 A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny*…, dz. cyt.

94 OSPiKA 1985, nr 2, poz. 27.

Dotychczasowe wywody wskazują, że w wypadku pracowników administracji publicznej na podstawie aktu mianowania przepisy prawa pozwalają wyodrębnić akt mianowania w sensie dynamicznym, a więc w zakresie obejmującym sam nominalny akt mianowania, ale i również te wszystkie akty (czynności) organu będącego stroną stosunku pracy, które prowadzą do zmiany konstytutywnych składników elementów aktu mianowania, a więc działają w obrocie prawnym, tak jak akt o zmianie aktu mianowania. W odróżnieniu od reżimu stosunków służbowych *sensu stricto*, gdzie w zasadzie każda ze zmian stosunku służbowego została wyposażona odrębnym przepisem w statusie decyzji administracyjnej załatwiającej sprawę ze stosunku służbowego, w reżimie prawa pracy to natura i treść aktu pracodawcy ingerującego w sposób istotny w treść stosunku pracy, będzie musiała przybierać status aktu zmieniającego akt mianowania. A skoro aktowi mianowania przypisuje się status decyzji administracyjnej, ingerencja w konstrukcyjne składniki stosunku pracy będzie decyzją zmieniającą akt mianowania, decyzją zmieniającą decyzję o mianowaniu, ustalającą nową treść stosunku pracy lub znoszącą akt nominacji. Wiadome jest, że akt mianowania korzysta z domniemania prawidłowości, w tym w zakresie płynącym z jego prawnej formy (art. 16 § 1 k.p.a.), zatem decyzje zmieniające treść stosunku pracy z mianowania (zmieniające akt mianowania w całości lub w części) będą co do zasady decyzjami zmieniającymi decyzję prawidłową w rozumieniu art. 155 k.p.a.

Dotychczasowa partia wywodów co do statusu aktu mianowania pracowniczego w k.p.a. prowadzi do kilku kluczowych ustaleń. Po pierwsze, bazowe znaczenie ma art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., który sprawy pracowników rozstrzygane przez organy administracji państwowej w ramach podległości służbowej pracownika usuwa poza zakres przedmiotowy k.p.a. Oznacza to tylko tyle, że gdyby nie to wyłączenie, przynajmniej niektóre sprawy pracownicze w sferze podległości służbowej spełniałyby warunki stawiane sprawom indywidualnym w administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Sprawa przed organem może zatem być sprawą załatwianą decyzją administracyjną (jak np. akt mianowania), może godzić podległość służbową z zewnętrzną sferą działania administracji (np. zwalniając pracownika z pracy z urzędu), może godzić materialne prawo pracy z formą działania, jaką jest decyzja administracyjna poddana

reżimowi procesu administracyjnego (jak decyzja o mianowaniu nawiązująca stosunek pracy w rozumieniu k.p.). Naturalnie taka sprawa również może nie być załatwiana decyzją, bowiem należąc do sfery podległości służbowej, będzie rozstrzygała sprawę nieistotną z punktu widzenia doniosłych prawnie elementów aktu kształtującego stosunek pracy; w tym znaczeniu tylko należałoby posługiwać się terminem *res interna* w administracji publicznej. Nadto podległość służbowa, nawet umocowana w zobowiązaniowym prawie pracy, nie wyklucza sprawowania nad pracownikiem *imperium* z tej racji, że zatrudniający go pracodawca wchodzi w skład władzy publicznej. Może zatem podległość służbowa nieść akty i czynności będące nosicielami władztwa państwowego. Akt mianowania, akt zmieniający treść stosunku pracy pracownika mianowanego, zwolnienie z pracy, to z punktu widzenia prawa pracy tylko czynności ze stosunku pracy, polecenia służbowe, o zdolności kreacyjnej. Ale z punktu widzenia prawa administracyjnego to decyzje organu administracji publicznej rozstrzygające, czy obywatel jeszcze jest, czy też już go nie ma w strukturze aparatu władzy, a więc czy należy do sfery zewnętrznej działania organu (z tytułem do powoływania się tylko na reżim ustaw), czy też jest lokowany w sferze wewnętrznej (i obok ustaw wiąże go, tak jak prawo powszechnie obowiązujące, cały system aktów wewnętrznego kierownictwa o ograniczonym lub nawet żadnym systemie kontroli legalności).

Po drugie, skoro sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej (art. 1 pkt 1. k.p.a.) są do pogodzenia z „wynikaniem ich z podległości służbowej", to gdzieś trzeba ulokować podstawę do stosowania k.p.a. wobec tych decyzji w ramach stosunku pracy z mianowania lub też wykluczyć taką podstawę, odmawiając takim aktom waloru decyzji, degradując ich jednostronny walor tylko do sfery sygnalizacji zaszłości, zwłaszcza urzędniczego etosu, jakkolwiek poddanego degradacji wynikającej z ucywilniania stosunku zatrudnienia w administracji. W pełni trafnie podkreśla T. Woś, że w istocie wyłączenie zawarte w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. co do poleceń służbowych jest zbędne, skoro te co do zasady nie spełniają przecież warunku z art. 1 pkt 1 k.p.a. i już przez to nie pozwalają na stosowanie doń przepisów postępowania ulokowanych w k.p.a.[95] Szkoda, że

[95] T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 162.

w tej partii tekstu autor ten nie poszedł dalej ze stawianymi pytaniami i nie podjęto końcowo próby sformułowania pytania: czy może istnieją polecenia służbowe, które wymagały wyłączenia za pomocą art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., w celu zatamowania napływowi skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach, które pomimo cechy podległości służbowej wykazywały też cechy spraw wykraczających poza sferę wewnętrzną działania administracji, tzn. spełniały warunki stawiane przez art. 1 pkt 1 k.p.a. decyzjom administracyjnym. Przepis art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. pozwala akty mianowania, zmiany treści stosunku z mianowania oraz zwolnienia z pracy (rozwiązania stosunku pracy) kwalifikować, alternatywnie, jako: a) sprawy administracyjne niestanowiące spraw wynikających z podległości służbowej, co oznacza, że cały pkt 2 w art. 3 § 3 k.p.a. nie ma do nich zastosowania i akty te są decyzjami na zasadach ogólnych albo też b) akty kończące sprawy administracyjne, które podlegają reżimowi k.p.a., tylko gdy przepis szczególny stanowi inaczej. Pierwszą ewentualność już wykluczono. Akty mianowania, zmiany konstrukcyjnych elementów stosunku z mianowania i rozwiązania tego stosunku pracy, są aktami administracyjnymi i są wydawane w sprawach wynikających z podległości służbowej pracownika administracji państwowej. Zatem *a limine* k.p.a. usuwa je, jako decyzje administracyjne, poza reżim k.p.a., m.in. pozbawiając strony prawa do odwołania, a same organy zwalniając z wymogów kodeksowych prowadzenia postępowania wedle wymogów k.p.a.

Pora zatem ocenić, co oznacza, że „przepis szczególny stanowi inaczej" w zakresie spraw administracyjnych kończących się aktem mianowania, zmiany mianowania i rozwiązania stosunku pracy z mianowania, w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a. Sprawę z zakresu podległości służbowej załatwianej takim aktem z pewnością można uznać za „powracającą" do zakresu przedmiotowego k.p.a., jeżeli regulacja z zakresu prawa pracy nazywałaby taki akt „decyzją", albo przewidywałaby regulację nakazującą do takich aktów stosować k.p.a. Na przypadki takiego zwrotnego stosowania k.p.a. i przepisy pragmatyczne wprost nazywające akty pracodawcy decyzjami wskazywała np. M. Nogacka, przywołując urzędników państwowych, którzy wykonują pracę na podstawie aktu mianowania, poddani są w trakcie pracy decyzyjnej władczej metodzie kształtowania praw pracowniczych[96]. Trafnie się też podkreśla w orzecznictwie sądowym,

[96] M. Nogacka, *Stosowanie procedury administracyjnej*…, dz. cyt., s. 36 i 37.

że kwestia tego, czy sprawa podległości służbowej pracownika jest, czy też nie jest sprawą powracającą do reżimu k.p.a. z mocy szczególnej regulacji pragmatycznej, często bywa dynamiczna. Pierwotne pragmatyki służbowe znacznej części poleceń służbowych nie kwantyfikowały jako decyzji, zaś współcześnie akty o takich samych rozstrzygnięciach, z racji nowelizacji pragmatyk służbowych zwiększających gwarancje praworządności w sferze prawa pracy urzędników, już nazywają decyzjami. Stąd oceniają, że np. w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności takich aktów należy mieć na względzie stan prawny obowiązujący w dacie ich wydawania i dopiero następnie nakazują przystępować do oceny, czy taki akt mieści się w początkowej, czy też końcowej części art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.[97]

Jest jednak jeszcze inna konstrukcja pozwalająca stwierdzić, że sprawa z zakresu podległości służbowej podlega reżimowi k.p.a. z uwagi na „stanowienie inaczej" przepisów ulokowanych poza k.p.a. Nie tylko bowiem wyraźne posłużenie się przez ustawodawcę nazwą „decyzja", „decyzja administracyjna" pozwala wyprowadzić z przepisu szczególnego tę prawną formę działania organu administracji publicznej występującego w roli pracodawcy. To bowiem imperatywna wypowiedź ustawodawcy, wskazująca na jednostronną, władczą wypowiedź organu administracji, która kształtuje jego sytuację prawną (również w ramach stosunku pracy) w sposób mający wpływ na losy pracownika i jego końcowe ulokowanie w sferze zewnętrznej działania administracji, może przesądzać, że akt jest decyzją, a tym samym te odrębne przepisy pozwalające skonstruować przedstawione tu cechy są stanowiącymi inaczej przepisami szczególnymi w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a.

Już M. Grabińska, badając akty spełniające wymogi stawiane decyzjom wydawane przez pracodawcę zatrudniającego mianowanego pracownika administracji publicznej, wskazała, że to władczy nakaz wynikający z aktu pracodawcy związanego mianowaniem z pracownikiem powoduje, że mówimy o decyzji administracyjnej w ramach takiego stosunku pracy. Autorka ta wskazuje akty organu (pracodawcy) posługujące się imperatywem „przenoszę", „zmieniam warunki pracy", „wyznaczam stanowisko służbowe", które powodują, że w związku ze zmianą elementu objętego wcześniejszym aktem mianowania (decyzją o mianowaniu) dochodzi do nowego ukształtowania procesowego stosunku administracyjnoprawnego z mianowania,

[97] Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2005 r., I OSK 192/05, CBOSA.

i to w sposób mogący decydować o rozwiązaniu materialnego stosunku pracy, skoro nie na takie warunki pracy adresat mianowania się godził, obejmując posadę. Skutek takiego aktu może więc usuwać końcowo pracownika poza sferę wewnętrzną administracji i wymagać skontrolowania legalności procesu i samego aktu pozbycia się pracownika z urzędu. Akty lokujące pracownika na powrót w sferze zewnętrznej, jak miało to miejsce w przeddzień mianowania, są decyzjami administracyjnymi, nawet gdy odrębny przepis tak ich nie nazywał. Autorka ta przywołuje również orzecznictwo na poparcie swoich racji, w tym wyrok NSA z dnia 19 lutego 1981 r., SA 240/81[98].

Współczesne orzecznictwo NSA także daje podstawy, aby twierdzić, że rozstrzygające o tym, czy akt jest decyzją wydaną w ramach stosunku pracy lub stosunku służbowego jest to, czy po jego wydaniu dochodzi do zachowania wszystkich istotnych elementów mianowania, bo jeśli tak, to sprawa jest sprawą z zakresu podległości służbowej należącą do tej kategorii, w której nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a., z mocy art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.[99] Warto wskazać też na jednoznaczny pogląd M. Szreniawskiej, która twierdzi, że wydanie władczego aktu przez organ administracji publicznej, z mocy którego organ rozstrzyga o tym, kto będzie jego współpracownikiem przy wykonywaniu zadań publicznych na podstawie przepisów prawa pracy jest decyzją administracyjną. Naturą przepisów kompetencyjnych jest bowiem ich międzydyscyplinarny charakter; prawo pracy, podobnie jak prawo administracyjne, może stanowić źródło kompetencji[100].

Również J. Łętowski podkreślał, że polecenie służbowe, które zwykle ogranicza się do sfery wewnętrznej, dotyka kwestii kluczowych dla stosunku pracy nawiązanego aktem administracyjnym, jest decyzją administracyjną, bowiem przepisy o jego wydawaniu zostały skonstruowane jako przepisy o właściwości rzeczowej organu administracji[101]. Także J. Borkowski trafnie podkreślał, że sprawy wynikające z podległości służbowej wyłączone spod stosowania k.p.a. determinowane są przez wyznaczoną sferę wewnętrzną niejako po

---

98 M. Grabińska, *Trwałe zmiany*…, dz. cyt., s. 20–22. W zakresie przywołanego wyroku zob. ONSA 1981, nr 1, poz. 2.

99 Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., III OSK 1720/21, CBOSA.

100 M. Szreniawska, *Forma prawna powołania*…, dz. cyt., s. 291 i 292.

101 J. Łętowski, *Polecenie służbowe*…, dz. cyt., s. 128.

nałożeniu filtru uregulowanego w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.[102] Gdyby nie ten filtr legislacyjny, złożony z szeregu regulacji prawa administracyjnego o prawnych formach działania organu, to wszystkie sprawy decyzyjne w granicach podległości służbowej pracownika wyłączone byłyby z zakresu obowiązywania k.p.a. Nie jest więc tak, że każda sprawa wynikająca z podległości służbowej jest sprawą nieodłącznie związaną ze sferą wewnętrzną; kategoria spraw „wynikające z podległości służbowej" nie ma mocy sprawczej, nie powoduje, że są one już z tej racji usunięte poza reżim k.p.a. i że nie są decyzjami. Nie ma tym samym potrzeby wyodrębniania spraw podległości służbowej, które *ex definitione* nie będą konkretyzowane w trybie k.p.a., tzn. „spraw podległości służbowej […] należących do sfery wewnętrznej administracji publicznej" i „spraw treści stosunku służbowego"[103] lub stosunku pracy, a więc spraw konstrukcyjnych elementów mianowania, jak wywiódł to T. Woś.

Nie można zatem twierdzić, że tam, gdzie powraca tytuł do stosowania k.p.a. (a w konsekwencji kognicja sądów administracyjnych na podstawie art. 5 pkt 2 p.p.s.a.), dochodzi do jakiegoś wykroczenia poza zakres podległości służbowej, jak przyjmuje to J. Jagielski i część składów orzekających sądów administracyjnych[104], i mamy do czynienia z niestanowiącą sprawy podległości służbowej „sprawą nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy". Co interesujące, w orzeczeniach sądowych stanowiących ilustrację takiego poglądu zawsze brakuje wypowiedzi, czy sprawa załatwiona poleceniem służbowym o nawiązaniu, istotnej zmianie lub rozwiązaniu stosunku pracy w urzędzie administracji publicznej jest, czy też nie jest sprawą wynikającą z podległości służbowej. Brak jej w wyroku NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81[105], gdzie skład stwierdził tylko, że jest właściwy w sprawach wynikających z nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy z mianowania, bowiem takie rozstrzygnięcia pracownicze są decyzjami w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Takiej oceny brakuje też w cyt. wyroku NSA z dnia 1 lipca 2004 r., w uchwale

[102] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 55.

[103] T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 162.

[104] J. Jagielski, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 126.

[105] Lex nr 10683.

NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/11[106], i w wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 października 2019 r., II SAB/Wa 303/19[107], gdzie mowa, odpowiednio, tylko o powołaniu funkcjonariusza SG i zwolnieniu ze służby funkcjonariusza ABW, a więc osób, które nie są pracownikami. Nie ma o nim również mowy w postanowieniu NSA z dnia 14 kwietnia 2005 r., OSK 916/04[108], gdzie skarżący w ogóle nie był pracownikiem urzędu (powierzono mu funkcję dyrektora szkoły) ani też w wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 kwietna 2007 r., II SAB/Wa 186/06[109], który wydano na podstawie art. 5 pkt 3 p.p.s.a., a nie art. 5 pkt 2 p.p.s.a., i to w zakresie osoby ulokowanej nie w administracji publicznej, ale w wymiarze sprawiedliwości (aplikanta)[110].

Te ostatnie to również sprawy podległości służbowej, ale zdolne wywołać skutek zewnętrzny, sprawy z poleceń służbowych kwalifikowanych, tj. nawiązujących, zmieniających istotne elementy stosunku pracy lub go rozwiązujących. To zaś, czy akt z zakresu podległości służbowej został przez prawo (przepis szczególny w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.) podciągnięty pod zakres stosowania k.p.a. w sposób wtórny, usuwając generalne wyłączenie działające do wszystkich spraw podległości służbowej, może wynikać również z ogólnych zasad, które wymagają akt pracodawcy kwalifikować jako decyzję administracyjną[111], i tak aż do granic konstrukcji domniemania decyzji, jako prawnej formy działania organu administracji, co pewnie rodzi kłopotliwy dylemat, skoro z jednej strony przepis wymaga wyraźnej regulacji i formy działania (o przeniesieniu sprawy pracowniczej do reżimu k.p.a.), a z drugiej regulacje o ustroju działania administracji wskazują na konieczność ochrony obywatela (w tym i pracownika) przed arbitralnością jego aktów zewnętrznych, co usprawiedliwia w miejsce tego przepisu szczególnego wstawienie konstrukcji domniemania decyzyjnej formy działania administracji

---

106 ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 20.

107 Lex nr 3031677.

108 Lex nr 1694/12.

109 Lex nr 335153.

110 Wszystkie te orzeczenia powołano na poparcie racji, iż sprawy objęte skargami nie stanowią spraw podległości służbowej w rozumieniu art. 5 pkt 2 p.p.s.a.; m.in. dotyczyło to spraw związanych z zatrudnieniem pracowników na podstawie stosunku pracy.

111 P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 80.

publicznej. Wydaje się, że te unormowania o podstawowych standardach ochrony przed arbitralnością władzy, nawet tej władzy zatrudniającej obywatela jako urzędnika, z prawem do odwołania i skargi sądowej, są dostatecznymi przepisami szczególnymi, z których można wywodzić przeniesienie sprawy pracowniczej wynikającej z podległości służbowej na niwę k.p.a.

I wreszcie ostatnia uwaga na tle rozwiązań k.p.a. co do aktów w sferze podległości służbowej. Skoro wprowadzenie art. 3 § 3 pkt 2 zd. wstępne k.p.a. oznaczało, że wymagana była interwencja ustawodawcza w celu wyłączenia spraw pracowniczych spod działania k.p.a., to już sama taka wypowiedź ustawodawcza oznacza, iż prawna forma działania organu administracji publicznej, jaką jest decyzja administracyjna, nie ma polaryzacji gałęziowej. Tzn. podstawą materialną jej wydania mogą być przepisy prawa pracy, w tym przepisy normujące podległość służbową pracownika względem swojego przełożonego służbowego. Postępowanie administracyjne jest zatem konstrukcyjnie dostosowane do konkretyzacji skutków prawa pracy, czego dobrym przykładem są decyzje kształtujące stosunek pracy pracownika administracji publicznej.

3.2. Cechy mianowania pracowniczego

Akt mianowania na pracownika organu administracji publicznej, wraz z aktami modyfikującymi jego konstrukcyjne elementy, mieści się w sferze podległości służbowej pracownika w rozumieniu k.p.a., a dokładniej art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Kilka konkluzji nasuwa się na tle takiego statusu nominacji pracowniczej. Po pierwsze, unormowania kodeksowe, wprowadzając co do zasady wyłączenie stosowania k.p.a. do spraw wynikających z podległości służbowej, odnoszą się wyłącznie do pracowników administracji państwowej, a więc osób zatrudnionych w urzędach państwowych (np. w Państwowej Inspekcji Pracy, Kancelarii Prezydenta RP). Te zatem organy, które nie spełniają wymogów kierowania urzędem państwowym, a więc niebędące organami administracji państwowej, w ogóle nie stają się podmiotami, do których wyłączenie art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. jest stosowane. Sprawy podległości służbowej załatwiane aktami indywidualnymi spełniającymi wymogi decyzji określonej w art. 1 pkt 1 k.p.a. nie doznają żadnych ograniczeń co do ochrony prawnej przewidzianej

w k.p.a., a w konsekwencji również w p.p.s.a. Wydaje się, że członkowie korpusu służby cywilnej, zatrudnieni w organach zakwalifikowanych jako organ administracji rządowej, podobnie jak pracownicy samorządowi, nie wchodzą do kategorii administracji państwowej. Zapewne warto w k.p.a. uporządkować relację między administracją państwową a administracją publiczną. Trudno sobie wyobrazić tak wąskie współcześnie oddziaływanie tego wyłączenia.

Po drugie, wyłączenie ze stosowania przepisów k.p.a. w sprawach podległości służbowej odnosi się tylko do pracowników, a więc osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w rozumieniu art. 2 k.p. Zakresem podmiotowym art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. nie są objęci funkcjonariusze, a więc osoby zatrudnione na podstawie relacji administracyjnoprawnej, niebędący przecież pracownikami. Przepisy k.p.a. w pełnym zakresie stosuje się na podstawie regulacji pragmatycznych w tych sprawach ze stosunków służbowych *sensu stricto*, w których pragmatyka lub ogólne reguły interpretacyjne wypracowane na tle art. 1 pkt 1 k.p.a., a nawet domniemanie załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej, wskazują, że prawną formą działania przełożonego służbowego (ale już nie pracodawcy) jest decyzja.

Po trzecie, zaadresowanie art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. do pracowników wykonujących pracę w administracji publicznej na podstawie stosunku pracy uregulowanego w k.p. jest wyraźnym dowodem normatywnym, że akty organów administracji jednostronnie kształtujące kodeksowy stosunek pracy mogą spełniać warunki stawiane przez art. 1 pkt 1 k.p.a., a więc wskazują proces administracyjny jako właściwą drogę konkretyzacji przepisu materialnego prawa pracy.

Po czwarte, funkcją art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. nie jest definiowanie sprawy indywidualnej wynikającej z podległości służbowej, ale raczej sformułowanie dwóch przekazów normatywnych: a) że gdyby nie to wyłączenie, to przynajmniej część spraw podległości służbowej pracowników spełniałaby wymogi z art. 1 pkt 1 k.p.a. i wymagałaby stosowania k.p.a. oraz załatwienia sprawy pracowniczej decyzją administracyjną, a nadto b) poszukiwanie w całokształcie spraw podległości służbowej tych, które pomimo wyłączenia z art. 3 § 3 pkt 2 zd. wstępne k.p.a. będą podlegały w sposób wtórny podciągnięciu pod reżim k.p.a., nie wyłączając decyzyjnej formy załatwienia sprawy; to przepisy szczególne, czy to włączone do regulacji prawa administracyjnego, czy to przepisy prawa pracy (pragmatyki urzędnicze),

winny rozstrzygać, że furtka do stosowania k.p.a. co do nich akurat się na powrót otworzyła.

Po piąte, sprawy wynikające z podległości służbowej pracowników w rozumieniu k.p.a. obejmują dwie kategorie spraw, tzn. a) takie, które gdyby nie wyłączenie zawarte w art. 3 § 3 pkt 2 zd. wstępne k.p.a. i tak podlegałyby załatwieniu w drodze decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a., bowiem ich natura wskazuje, że akt pracodawcy będącego organem administracji jest jednostronnym, imperatywnym oświadczeniem kształtującym na podstawie materialnego prawa pracy sytuację obywatela-pracownika w taki sposób, że od tego aktu zależy pozostawanie obywatela w strukturze aparatu organu, tzn. przesądza (względnie może przesądzić) o opuszczeniu lub powrocie do sfery zewnętrznej. Do takich aktów należą akty nominacyjne oraz akty (rozstrzygnięcia) pracodawcy ingerujące w konstrukcyjne elementy aktu mianowania, zmieniające istotne elementy stosunku pracy z mianowania, a także akty zwalniające z pracy (rozwiązujące stosunek pracy) pracownika mianowanego. Obejmują też kategorię b), tj. takie sprawy, które nawet gdyby art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. zabrakło w kodeksie, i tak nie miałyby szans na stosowanie doń regulacji k.p.a., bowiem nie mają waloru oddziaływania prawami i obowiązkami pracowniczymi na zewnątrz; stanowią *res interna*, są incydentalnymi sprawami personalnymi pracowników, dotyczą odpowiedzialności służbowej (dyscyplinarnej i porządkowej), udzielania wyróżnień i motywowania do wydajnej pracy, opiniowania okresowego pracowników i oceny wyników pracy, opieki i wychowania pracowników w zakładzie pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, kultury pracy, ochrony zdrowia pracowników oraz delegowania (oddelegowania, skierowania do wykonywania czynności), świadczeń socjalnych.

Po szóste, pod rządami art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. przepisy szczególne, o jakich mowa w tej regulacji, mogą na różne sposoby stanowić inaczej, a więc stanowić, że pomimo wyłączenia sprawy podległości służbowej pracownika k.p.a. będzie znajdował zastosowanie z woli ustawodawcy. Może się to odbyć naturalnie w drodze przepisu nakazującego stosować do oznaczonej sprawy pracowniczej prawnej formy decyzji, albo też po prostu w drodze odesłania do k.p.a. w sprawach nieuregulowanych odmiennie w pragmatyce. Może się to jednak odbyć również w formie przepisu kompetencyjnego, a więc

regulacji prawa administracyjnego, która pozwala zrekonstruować w wypadku aktu organu administracji (w sensie k.p. – pracodawcy) wszystkie istotne cechy stawiane decyzji administracyjnej, zwłaszcza jednostronność, władczość, z tytułem do wywierania skutku w sferze zewnętrznej administracji, a nawet przepisów o podstawowych standardach praworządnego działania administracji, również w relacjach zewnętrznych prawa pracy, nie wyłączając domniemania załatwienia sprawy administracyjnej w formie decyzji. Konstrukcja aktu mianowania kształtującego urzędnicze stanowisko pracy, siedzibę służbową w jednostce organizacyjnej aparatu administracji, wskazującego datę rozpoczęcia pracy i gwarantowane mu wynagrodzenie (wchłaniającego obywatela mechanizmem prawa pracy ze sfery zewnętrznej do wewnątrz aparatu państwa z oznaczonym dniem), akty zmieniające istotne elementy stosunku pracy wyznaczone ostatecznie mianowaniem (przeniesienie na inne stanowisko, wyznaczenie innej jednostki organizacyjnej, zmiana wynagrodzenia – które mogą pracownika skłonić do odejścia z pracy z uwagi na wycofanie się organu z warunków ostatecznego mianowania, a więc zdolne do usunięcia pracownika do sfery zewnętrznej), a także klasyczne akty zwalniające z pracy w urzędzie (wypowiedzenia, akty rozwiązujące stosunek pracy, a więc na powrót usuwające byłego już pracownika do sfery zewnętrznej i pozostawiające mu wyłącznie względem organu status obywatela, strony) – wskazuje, że są wyrazem imperatywu organu, są decyzjami administracyjnymi, jakkolwiek ani k.p., ani żadna pragmatyka tak ich wprost nie kwalifikuje. I tak, przez sposób wykreowania kompetencji organu, za pomocą jego statusu pracodawcy w prawie pracy, są aktami władztwa państwowego, którego funkcją jest ukształtowanie zasobów personalnych władzy publicznej, za pomocą których będą możliwe do realizacji ustrojowe zadania organu. Akt mianowania pracowniczego w urzędzie administracji publicznej, podobnie jak akty (decyzje) pracodawcy zmieniające treść stosunku pracy (w zasadzie odpowiadające wymogom decyzji o zmianie prawidłowego aktu mianowania w rozumieniu art. 155 k.p.a.) i rozwiązujące z pracownikiem stosunek pracy, są decyzjami administracyjnymi już ze swej natury, tzn. dzięki przepisom kompetencyjnym kreującym skutki prawne właściwe aktom administracyjnym spełniającym wymogi art. 1 pkt 1 k.p.a.

3.3. Akt w sprawie mianowania jako przedmiot skargi sądowoadministracyjnej

Akt mianowania, czy też szerzej – akt w sprawie związanej z wykonywaniem pracy na podstawie mianowania, tylko okazjonalnie stanowił obiekt badawczy z punktu widzenia sądowej kontroli legalności tego rodzaju aktywności organów administracji publicznej. Zagadnieniu temu poświęcono pewną partię rozważań w opracowaniu T. Kuczyńskiego[112] oraz zbiór opracowań stanowiących referaty konferencji nt. „Kontrola sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy"[113]. W pewnym zakresie zagadnienia te dało się dostrzec w wywodach składających się na „System Prawa Administracyjnego" t. 11, *Stosunek służbowy*[114], a także „System Prawa Pracy" t. 12 *Zatrudnienie administracyjnoprawne*[115]. Znakomita większość wywodów objęta tymi opracowaniami odnosi się do materii rozbiegającej się z podnoszonymi tu problemami; ich epicentrum stanowią sprawy z zakresu prawa pracy, przez które autorzy rozumieją sprawy ze stosunków służbowych, a więc sprawy, w których kognicja sądów administracyjnych nie jest problemem naukowym, bowiem regulacje pragmatyczne podnoszą każdorazowo akty wydawane w zakresie konstrukcyjnych elementów służby (przyjęcie w drodze nominacji, zmiana treści stosunku służbowego, zwolnienie), a nawet w niektórych sprawach nieprzekładających się bezpośrednio na *status quo* funkcjonariusza w służbie (np. sprawy świadczeń mieszkaniowych, sprawy kar dyscyplinarnych, sprawy zawieszenia w czynnościach służbowych, sprawy ustalania wysługi lat) do rangi decyzji. I tak np. T. Woś w ramach rozważań nad art. 5 pkt 2 p.p.s.a. głównym tłem wywodów czyni sprawy ze stosunków służbowych *sensu stricto*, w tym sprawy ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych[116].

---

[112] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 162.

[113] Konferencja odbyła się w dniach 1–3 lipca w Rzeszowie; referaty zostały zamieszczone w specjalnym numerze kwartalnika „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4, s. 333.

[114] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, dz. cyt., s. 523.

[115] K. Baran (red.), P. Szustakiewicz, E. Ura, *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, dz. cyt., s. 1535.

[116] Przykładem stosowania art. 5 pkt 2 p.p.s.a. na tle niezwiązanym ze stosunkiem pracy w sensie k.p. jest uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 69, gdzie opowiedziano się za niedopuszczalnością skargi na decyzję organu wojskowego orzekającą wobec

Inne partie podobnych rozważań również nie okazują się szczególnie użyteczne dla prowadzonych tu wywodów, bowiem odnoszą się do zawodów państwowych w wymiarze sprawiedliwości, sędziów, prokuratorów i aplikantów sądowych. Swoistość służby w wymiarze sprawiedliwości, a więc w organach władzy odrębnych od administracji publicznej, nie pozwala na relewantne konkluzje. Nie może umknąć stwierdzenie, jakie znaleźć można pośród obszernych wywodów TK zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 czerwca 1997 r., K 24/96[117], gdzie jednoznacznie wskazano, że o ile sprawy podległości służbowej wynikające z granic dyspozycyjności pracownika lub funkcjonariusza są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych i nie są decyzjami, o tyle sprawy w przedmiocie mianowania, i to nie wyodrębniając mianowań administracyjnoprawnych lub pracowniczych, są decyzjami administracyjnymi. Podobny ton wypowiedzi można dostrzec w opracowaniu J. Jagielskiego, który komentując art. 5 pkt 2 p.p.s.a, wskazuje na służbę policjanta, służbę celnika i żołnierza zawodowego, konkludując, że te sprawy, które nie dotyczą nawiązania i rozwiązania służby, są właśnie sferą podległości służbowej i są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych, jak np. sprawy zezwoleń na dodatkowe zarobkowanie poza służbą, sprawy wydawania świadectw służby, czasowe wyznaczenie miejsca pełnienia służby, w tym miejsca ulokowanego poza granicami Polski w ramach misji międzynarodowej[118].

Tymczasem granice wywodów prowadzonych w tym opracowaniu, zakreślone tytułem, wymagają postawienia pytania, czy kognicja sądów administracyjnych może sięgać aktów w sferze stosunku pracy w rozumieniu k.p., a więc stosunków, co do których nie można powiedzieć, że są stosunkami służbowymi, ale też i nie można powiedzieć, że ich kreowanie, zmiana lub znoszenie nie stanowi wykonywania kompetencji organu administracji publicznej, choćby z racji stosowania aktu administracyjnego, jakim jest mianowanie

---

żołnierza o wyznaczeniu go na stanowisko służbowe, wywodząc znaczenie enumeratywnej listy decyzji personalnych w Siłach Zbrojnych RP, w których ustawodawca dopuścił skargę sądowoadministracyjną, stosownie do *art. 8 ust. 2 pkt 1* nieobowiązującej już *ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. z 2014 r., poz. 1414*.

[117] OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

[118] J. Jagielski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 128 i 129.

pozapragmatyczne. Przepis art. 5 pkt 3 p.p.s.a. wyłącza kognicję sądów administracyjnych w tych sprawach, w których organ nie miał obowiązku mianować strony, i to tak w ramach stosunków służbowych *sensu stricto*, jak i w ramach kodeksowych stosunków pracy, stosunków pracy o charakterze pragmatyk urzędniczych. Dostrzegalne są głosy doktryny wskazujące na wyraźne przykłady normatywne obowiązkowych mianowań w administracji publicznej, w których organ (pracodawca, służbodawca) został wyzuty z uznaniowości i ma obowiązek mianować kandydata, gdy ten spełnił wymagania określone prawem. Co istotne, taki obowiązek mianowania ma wynikać z przepisów prawa, a więc regulacja o roszczeniowym walorze mianowania nie musi być rozwiązaniem ustawowym; wystarczy, że ma charakter powszechnie obowiązujący i została w ocenie sądu legalnie wprowadzona do porządku normatywnego. O roszczeniowości mianowania w wypadku funkcjonariusza rozprawia A. Korcz-Maciejko, stwierdzając, że kandydat na policjanta, który w postępowaniu kwalifikacyjnym przed komendantem wojewódzkim Policji doczekał się decyzji (uchwały) komisji rekrutacyjnej wydanej na podstawie § *40 ust. 1*, § *41* i § *43* nieobowiązującego już *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji*[119] (komisja orzeka o ustaleniu listy nazwisk z najwyższą liczbą punktów, od której następuje, a poniżej której nie następuje przyjęcie do służby), stał się adresatem rozkazu personalnego o przyjęciu do służby i ma roszczenie o rozkaz personalny od własnego przełożonego służbowego o mianowanie na pierwsze stanowisko służbowe, z chwilą mianowania, na które nawiąże się jego stosunek służbowy. Decyzja o przyjęciu do służby tworzy prawo do uzyskania mianowania na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Policji w zw. z § 3 ust. 1 pkt 1 i § 3 ust. 3 r.s.s.p.[120] Obowiązku mianowania nie wyklucza to, że dla mianowania wprost przewidziano

[119] *Dz.U. z 2012 r., poz. 432*. Podobną regulację wprowadził § 54 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2023 r., poz. 606. Zob. A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny rozkazu*…, dz. cyt., s. 69.

[120] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2269.

w odrębnym przepisie (art. 32 ust. 2 ustawy o Policji) formę decyzji administracyjnej. Co do mianowań następujących w organach administracji w ramach kodeksowego stosunku pracy warto w pierwszej kolejności, z punktu widzenia art. 5 pkt 3 p.p.s.a., zwrócić uwagę na generalną zasadę sformułowaną przez SN w wyroku z dnia 5 września 1991 r., I PRN 39/91, gdzie stwierdzono, że z chwilą, w której osoba zostaje wcielona do pracy lub służby w administracji jednym aktem, ma roszczenie o mianowanie[121].

Dotychczas w doktrynie zwracano uwagę głównie na dwie grupy regulacji pracowniczych o mianowaniach, które dawały podstawę do wywodzenia kognicji sądów administracyjnych w sprawach pracowniczych. W szczególności oceniano, czy akty wydawane w sprawach kończących się mianowaniem na urzędnika (np. w korpusie służby cywilnej), a więc prowadzące, w ramach procedury naboru, do nawiązania kodeksowego stosunku pracy w drodze nominacji, są aktami z zakresu administracji publicznej podlegającymi kontroli legalności ze strony sądów administracyjnych[122]. Zaznaczono też, że podczas kwalifikowania aktu mianowania pracowniczego (urzędniczego) do aktów władczych organu administracji publicznej, należy mieć na uwadze rozmaite konstrukcje mianowania i jego niejednolitość; niektóre z mianowań urzędniczych wymagają wydania dodatkowych aktów (wyznaczenia na stanowisko, przyznania stopnia służbowego pracownikowi), a inne – np. w służbie cywilnej – przekształcają już istniejący umowny stosunek pracy w stosunek z mianowania[123]. Innym razem akty mianowania są mianowaniami na stanowisko służbowe, a więc zachodzi potrzeba rozważenia, czy objęcie stanowiska jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy w zawodzie, w służbie. Drugim segmentem regulacji były unormowania o mianowaniach urzędniczych pracowników urzędów państwowych. J. Jaśkowski zwracał uwagę, że w granicach art. 5 pkt 3 p.p.s.a. należy lokować mianowania określone w przepisach o służbie cywilnej, pracownikach samorządowych oraz o pracownikach urzędów państwowych. Uwaga, podczas prowadzenia tych rozważań, zatem winna być skupiona zwłaszcza na mianowaniach z art. 48 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., z art. 38 i art. 45 u.p.u.p. i w ograniczonym zakresie

[121] OSNAPiUS 1992, nr 10, poz. 3.

[122] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 75–77.

[123] Zob. np. J. Skoczyński, *Status prawny urzędnika służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996, nr 12, s. 44 i nn.

z art. 54 i nn. u.pr.sam. Do tych też regulacji należy w dalszych partiach odnieść się co do prawnego statusu takich aktów mianowania, aktów go zmieniających lub rozwiązujących stosunek pracy, a następnie – stosownie do ustaleń co do ich ewentualnej formy decyzji – do kognicji sądu administracyjnego w takich sprawach podległości służbowej na tle art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a.

Podstawowe znaczenie dla kognicji wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach wynikających z kodeksowego stosunku pracy mają przepisy art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Stosownie do tych regulacji, sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: a) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.) oraz b) w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa (art. 5 pkt 3 p.p.s.a.). Na początku należałoby poczynić pewne ustalenia na tle art. 5 pkt 2 p.p.s.a., gdyż jego brzmienie nawiązuje niewątpliwie do art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Jak już wspomniano, przepisów k.p.a. nie stosuje się do spraw wynikających z podległości służbowej pracowników, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. O ile rozwiązanie wyłączające administracyjny tok instancji w k.p.a. odnosiło się do podległości służbowej pracowników, o tyle wyłączenie kontroli sądowoadministracyjnej jest szersze: dotyczy wszystkich podwładnych, a więc i pracowników w rozumieniu k.p., i funkcjonariuszy zatrudnionych na podstawie stosunku służbowego. Problem relacji między art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. i art. 5 pkt 2 p.p.s.a. nie powstaje w tych sprawach, w których sprawy wynikające z podległości służbowej pracowników nie są przez regulacje szczególne podnoszone w sposób wtórny do spraw podlegających reżimowi k.p.a. Te pozostają poza kontrolą organu odwoławczego, skoro k.p.a. się tu nie stosuje, i nie będąc decyzjami wydanymi w administracyjnym toku instancji, nie mają szans zostać przedmiotem skargi sądowoadministracyjnej. Co jednak ze sprawami podległości służbowej, które doczekały się regulacji szczególnej (pragmatycznej) i akty w sferze takiej podległości zostały przez ustawodawcę nazwane decyzjami albo też co do których wydawania nakazano po prostu stosować przepisy k.p.a.? Czy nadal są sprawami podległości służbowej w rozumieniu art. 5 pkt 2 p.p.s.a.? Bo jeśli tak, to decyzje ostateczne wydawane w tych sprawach, w trybie k.p.a., będą

prawomocne, a skarga na nie – niedopuszczalna. Przepis art. 5 pkt 2 p.p.s.a. nie zawiera żadnych zastrzeżeń, warunków, jak np. „chyba że właściwość sądu administracyjnego wynika z odrębnych przepisów". Wydaje się, że art. 5 p.p.s.a. należy odczytywać jako uzupełniającą wypowiedź normatywną względem art. 3 i art. 4 p.p.s.a. Sprawy podległości służbowej (a więc z uwagi na przedmiot sprawy pracowniczej, tzn. sprawy o status pracownika administracji) nie podlegają kognicji sądów administracyjnych, o ile o właściwości sądu nie przesądziła już prawna forma działania, o jakiej mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., zwłaszcza forma decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Jeżeli zatem przepisy szczególne, o jakich mowa w art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a., sprawiły, że w jakiejś sprawie z zakresu podległości służbowej pracownika przepisy k.p.a. podlegały stosowaniu i w sprawie takiej wydano decyzję administracyjną, to skarga na taką decyzję będzie służyła z mocy art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., a przeszkoda w kognicji nie powstanie z mocy art. 5 pkt 2 p.p.s.a., bowiem to nie przedmiot sprawy determinuje właściwość sądu administracyjnego, ale badana znacznie wcześniej – prawna forma działania. Przepis art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a. w zw. z art. 16 § 2 k.p.a. odczytywany łącznie z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. dopuszcza kognicję sądów administracyjnych również w sprawach podległości służbowej. Sądy administracyjne są zatem właściwe w sprawach podległości służbowej między przełożonymi a podwładnymi, jeżeli relacja pomiędzy przełożonym a podwładnym spełnia wymogi stosunku prawa administracyjnego, charakteryzuje się władztwem administracyjnym sięgającym skutkami prawnymi do sfery zewnętrznej działania administracji, a sam pracodawca kształtujący sytuację pracownika-obywatela jest nominalnie organem administracji publicznej. Zwłaszcza wówczas, gdy akt wydawany w ramach takiej relacji jest decyzją.

Podkreślenia wymaga, że art. 5 pkt 2 p.p.s.a. nie może być odczytywany w oderwaniu od art. 5 pkt 3 p.p.s.a. Ten drugi stanowi, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa. Już wcześniej, na tle wywodów związanych z art. 3 § 3 k.p.a., podkreślano, że sprawy mianowania na stanowiska w administracji publicznej należą do kategorii spraw wynikających z podległości służbowej, bowiem akty mianowania,

zmiany treści stosunku pracy z mianowania oraz rozwiązania takiego stosunku (zwolnienia) załatwiane są poleceniami służbowymi o szczególnym charakterze, tzn. rozstrzygają o istocie pracy w administracji, względnie o opuszczeniu jej aparatu. Ustaleń tych nie można zarzucić zatem również na tle art. 5 pkt 2 i 3 *in fine* p.p.s.a. Skoro: a) rozwiązanie normatywne (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.) tworzy zasadę zakazu orzekania przez sądy administracyjne w sprawach wynikających z podległości służbowej, b) podległość służbowa obejmuje również relacje związane z aktami w przedmiocie mianowania (decyzję o mianowaniu, decyzję o zmianie mianowania, decyzję o zwolnieniu z pracy w administracji), to konsekwentnie c) sprawy odmowy mianowania, jako sprawy z kategorii wynikających ze stosunku podległości służbowej (część spraw w przedmiocie mianowania) w tych wypadkach, gdzie dopuszczono kognicję sądów administracyjnych, są sprawami wynikającymi z podległości służbowej, w której na powrót (w drodze wyjątku od art. 5 pkt 2 p.p.s.a.) przewidziano dopuszczalność skargi. Warto zwrócić uwagę na cenne, jak się wydaje, stanowisko T. Wosia, który twierdzi, że nawet pomiędzy art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a. daje się dostrzec wspólną ich cechę. Wyłączenie spod właściwości sądów administracyjnych spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.) oraz spraw wynikających z podległości służbowej między przełożonymi a podwładnymi (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.) wynika z ich wspólnej własności, nawiązującej do tego, że i te, i te stanowią zwykle akty administracyjne wewnętrzne i są kierowane do podmiotów ulokowanych wewnątrz aparatu administracji publicznej. Co interesujące, autor ten zalicza do tej kategorii polecenia służbowe indywidualne, a więc akty z zakresu prawa pracy, które nie mają waloru sięgającego skutkami poza granice aparatu administracji[124].

Dowodzi to prawdziwości wcześniej postawionej tezy, że są sprawy z zakresu podległości służbowej, które pomimo ich formalnego

[124] Autor ten nie analizuje już tych aktów wydawanych w sprawach podległości służbowej, które – nie tracąc waloru polecenia służbowego w rozumieniu prawa pracy – są w stanie wywołać skutki w sferze zewnętrznej administracji publicznej, a przez to spełniają wymogi stawiane decyzji administracyjnej przez art. 1 pkt 1 k.p.a. Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 162.

wyłączenia z kognicji sądów administracyjnych przez art. 5 pkt 2 p.p.s.a., powracają, dzięki działaniu regulacji ulokowanych poza art. 5 pkt 2 p.p.s.a. (tu akurat już w art. 5 pkt 3 *in fine* p.p.s.a.) do właściwości sądów administracyjnych. Wypowiedź normatywna wynikająca z łącznie odczytywanych art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a. jest jednoznaczna. Jeżeli decyzja w sprawie wynikającej z podległości służbowej jest decyzją: a) w przedmiocie mianowania, b) odmowną i c) związaną – sąd administracyjny bada jej legalność. *Ergo*, wszystkie akty w sprawach podległości służbowej, które wydano w przedmiocie mianowania, są decyzjami wydawanymi w reżimie administracyjnego toku instancji, ale nie wszystkie mogą trafić na wokandę sądu administracyjnego; niektóre są prawomocne z chwilą uostatecznienia się, w związku z niedopuszczalnością skargi wskutek autorytarnego wyłączenia kognicji przez ustawodawcę. Te orzekające pozytywnie o mianowaniu i te odmawiające mianowania uznaniowo wymykają się kontroli sądowoadministracyjnej. Warto odnieść się do ustawowego wymogu wynikania obowiązku mianowania w organach administracji publicznej z przepisów prawa.

Taki obowiązek może być przez ustawodawcę wyrażony nie tylko imperatywem wskazującym na roszczeniowy charakter mianowania (a niekiedy i powołania do pełnienia funkcji, co wymyka się ramom narzuconym tytułem opracowania), np. „ma obowiązek mianować", „mianuje na stanowisko", pracownik „zostaje (jest) mianowany", ale również przez konstrukcję prawną decyzji związanej. Jeżeli przepis prawa przewiduje warunki mianowania, pośród których brakuje uznania administracyjnego, np. „mianowanym może być ten kto" (bo luz wynikający z generalnej klauzuli odsyłającej dopuszcza wpisanie się decyzji w konstrukcję rozstrzygnięcia związanego), to decyzja jest związana, a – po spełnieniu warunków ustawowych – organ ma obowiązek mianowania. Roszczeniowa formuła mianowania skutkuje otwarciem kognicji sądów administracyjnych w sprawach mianowania. Trafnie podkreśla się niekiedy w doktrynie, że kognicja sądów administracyjnych w sprawach mianowań w administracji publicznej wymaga tego, aby skarżący powoływał się na przepis nakazujący organowi mianować stronę jako pracownika lub funkcjonariusza. A więc znaczenie ma roszczeniowość mianowania[125].

[125] Tak np. J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 55.

Zbyt stanowcze wydaje się stwierdzenie J. Jagielskiego, iż sprawy objęte art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a. „dotyczą zależności wewnątrzadministracyjnych o charakterze służbowym i osobowym”[126]. Owszem, dotyczą ich co do zasady, a może nawet w ogromnej większości, jeśli posłużyć się arytmetyką aktów wydawanych w ramach stosunku pracy czy stosunku służbowego. Nie jest jednak tak, że wszystkie sprawy wynikające z podległości służbowej ograniczały się zakresem skutków prawnych do wnętrza aparatu państwa lub samorządu terytorialnego. I na nich właśnie należy skupić uwagę, poszukując tych spraw, które władczo włączają lub usuwają obywatela do lub ze struktur władzy, tylko dlatego że wyraził zgodę na związanie się z administracją pozaumownym stosunkiem pracy. Można naturalnie snuć przypuszczenia, jakie motywy ustawodawcze sprawiły, że w ramach kategorii spraw podległości służbowej o walorze oddziaływania na zewnątrz aparatu administracji publicznej (w przedmiocie mianowania) część, jakby na siłę, została poza nawiasem sądowej kontroli legalności działalności administracji publicznej. Ani przecież pozytywny dla adresata skutek decyzji o mianowaniu nie stanowi jurydycznej przeszkody w sprawowaniu takiej kontroli, ani tym bardziej oparcie decyzji na uznaniu administracyjnym. Da się przecież w procesie sądowoadministracyjnym potwierdzić legalność decyzji pozytywnej, da się również ocenić, czy nie przekroczono granic uznania administracyjnego, bez wkraczania w sferę decyzji dyskrecjonalnej pozostawionej organowi. Ustawodawca wyraźnie chciał w tej akurat materii poszukiwać metod na zatamowanie zbyt dużego wpływu skarg do sądów administracyjnych. Sfera legalności obsady personalnej stanowisk pracy w aparacie administracji charakteryzujących się najdalej idącą trwałością stosunku pracy i obwarowaną dużymi rygorami co do kwalifikacji, wiedzy prawniczej i predyspozycji etycznych kandydata lub pracownika – to chyba motywy, aby płaszczyzny działania takich mechanizmów lokować gdzie indziej.

Konstrukcja art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a. wskazuje, że sprawy podległości służbowej, w których sądy administracyjne, co do zasady nie są właściwe, obejmują nie tylko sprawy, w których pragmatyki normujące stosunki służbowe *sensu stricto* przewidują prawną formę

[126] Zob. zwłaszcza J. Jagielski, [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*…, dz. cyt., s. 126.

działania decyzji administracyjnej, ale i w sprawach, w których podległość służbowa dotyczy pracownika zatrudnionego na podstawie k.p., który spotkał się z aktem administracyjnym w ramach stosunku pracy. Ta bowiem podległość służbowa między przełożonym a podwładnym to nic innego jako podległość pracownika organu państwowego w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., do których, przynajmniej niekiedy (z mocy art. 3 zd. końcowe k.p.a.), dopuszczono stosowanie k.p.a., w tym formę decyzji zaskarżalnej odwołaniem. Sąd administracyjny nie jest zatem bezwzględnie niewłaściwy w sprawach prawa pracy; jest właściwy bez względu na przedmiot sprawy (ze względu na prawną formę działania i brak wyłączenia kognicji), gdy sprawa podległości służbowej z mocy art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a. lub art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. została skwantyfikowana jako sprawa (choćby i pracownicza) kończąca się aktem administracyjnym pracodawcy kształtującym sytuację prawną pracownika-obywatela w sferze zewnętrznej działania orzekającego – na podstawie k.p. – organu.

Ciąg regulacji obejmujących art. 5 pkt 2 i 3 p.p.s.a. nie jest przypadkowy z punktu widzenia kognicji sądów administracyjnych w sprawach prawa pracy. Wykładnia systemowa wewnętrzna wskazuje wyraźnie, że najpierw (w art. 5 pkt 2 p.p.s.a.) sformułowano zasadę wyłączającą kognicję sądów administracyjnych w sprawach podległości służbowej, przyjmując że ogromna ich partia to sprawy cywilne lub sprawy niemające wpływu na status pracownika urzędu jako taki, a więc niekształtujące jego sytuacji jako obywatela. W przepisie szczególnym (art. 5 pkt 3 p.p.s.a.) sformułowano jednak wyjątki od tej zasady, wskazując, że niektóre sprawy wynikające z prawa pracy (podległości służbowej pracowników) są tej natury, że z pewnością kończą się aktami administracyjnymi indywidualnymi, które powodują skutek w sferze zewnętrznej i wymagają – skoro ich konstrukcja odpowiada wymogom decyzji – zaakcentowania powrotu do kognicji sądu administracyjnego, choć i tak sam art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. powinien stanowić tu dla sądu dostateczną podstawę ustalenia swojej właściwości rzeczowej. Skoro jednak rozstrzygnięto, że spośród wszystkich spraw w przedmiocie mianowania (dopuszczenia do procedury mianowania, zakwalifikowania do grupy uprawnionych do żądania mianowania, mianowania na urzędnika, mianowania na stanowisko służbowe, zmiany

treści stosunku pracy co do konstrukcyjnego elementu mianowania, rozwiązania stosunku z mianowania) art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. generowałby zbyt szeroki strumień wpływu spraw, to – konsekwentnie – w art. 5 pkt 3 p.p.s.a. trzeba było ograniczyć gwarancje praworządności w sferze nakazywania w ramach stosunku pracy wyłącznie do tych spraw, w których ignorancja dla prawa ze strony władzy raziłaby obserwatora – a więc do spraw odmowy mianowania, gdy obywatelowi to mianowanie *ex lege* przysługiwało.

Takie podejście ustawodawcy jest wystarczające do stwierdzenia, że wszystkie akty wydane w zakresie działania organu administracji publicznej na podstawie k.p. w stosunku do pracownika (w tym kandydata na pracownika oraz pracownika zwolnionego) kształtujące stosunek pracy, zmieniające istotne elementy jego treści narzucone aktem mianowania oraz go rozwiązujące, a więc w szczególności sprawy w przedmiocie mianowania w aparacie administracji – są decyzjami administracyjnymi. W sferze polityki zawiadywania sprawami państwowymi leży zaś to, która część tych decyzji powróci, pomimo przynależności do spraw podległości służbowej, do kognicji sądu administracyjnego[127], która – na wzór relacji umownych – będzie podlegała kognicji sądu powszechnego (sądu pracy)[128], a która będzie prawomocnie zakończona z chwilą wydania aktu organu z uwagi na zamknięcie wszelkiej drogi sądowej[129].

---

[127] Co będzie miało miejsce tam, gdzie chyba rażącym uchybieniem byłoby wyzbycie się sądowej kontroli legalności aktu, tzn. gdy obywatel ma roszczenie o mianowanie wynikające z przepisu prawa, a władza odmawia mianowania go na urzędnika, blokując roszczeniową odmianę dostępu do służby publicznej.

[128] Co będzie miało miejsce tam, gdzie w przeszłości stosunki z mianowania miały formułę umowną, albo też gdzie uległy transformacji w umowne (np. w u.p.s.), co zamknęło dyskusję w zakresie reżimu sądowej kontroli zasadności roszczeń.

[129] Co będzie miało miejsce tam, gdzie działa zasada nieroszczeniowości mianowania. W końcu organ administracji ma tytuł, podobnie jak każdy inny pracodawca, do samodzielnego formułowania poglądu, który kandydat będzie zasługiwał na obdarzenie go zaufaniem przy wykonywaniu zadań publicznych, za które przecież sam piastun stanowiska organu (pracodawca, kierownik zakładu pracy) jest przez społeczeństwo i organy kontroli rozliczany.

4. Decyzje w przedmiocie mianowania pracowniczego

4.1. Uwagi ogólne

Sprawa odmowy mianowania w ujęciu art. 5 pkt 3 p.p.s.a. to sprawa, której przedmiotem jest wydanie aktu mianowania nawiązującego w organie władzy publicznej m.in. stosunek pracy uregulowany w art. 76 k.p. Warunkiem oddania aktu kończącego taką sprawę kontroli sądowoadministracyjnej jest negatywny wynik (odmowa mianowania) oraz to, aby z odrębnego przepisu wynikał, przynajmniej w ocenie kandydata-skarżącego, obowiązek wydania aktu pozytywnego przez organ, a więc aktu mianowania. Te odrębne przepisy nie tylko mają za swój przedmiot to, jakiemu trybowi zaskarżenia podlegają akty w sprawie nominacyjnej, ale i wprowadzają swoisty ciąg czynności procesowych w takiej właśnie sprawie administracyjnej. Innymi słowy, charakter sfery, w jakiej są wydawane akty mianowania, zwłaszcza to, że są pierwszymi poleceniami służbowymi wydawanymi pracownikowi (kandydatowi na pracownika), w sposób kształtujący podległość służbową w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 5 pkt 2 p.p.s.a., wymagał odrębnego względem k.p.a. uregulowania sukcesji poszczególnych czynności procesowych organu właściwego do mianowania. Co interesujące, przepisy prawa pracy pozwalają na wskazanie różnych co do skutków prawnych aktów wydawanych w granicach sprawy w przedmiocie mianowania w rozumieniu art. 76 k.p., stosownie do fazy, w jakiej znajduje się kandydat zabiegający o pracę, a nawet w zależności od rodzaju pionu administracji publicznej, w której pragnie uzyskać mianowanie.

4.2. Decyzja odmawiająca dopuszczenia do postępowania nominacyjnego

Na fazowość postępowania administracyjnego nominacyjnego w administracji publicznej traktowanej jako zakład pracy wskazywał już T. Kuczyński, twierdząc, że z punktu widzenia art. 5 pkt 2 p.p.s.a. sprawy w przedmiocie mianowania powinny obejmować m.in. „sprawy związane z postępowaniem poprzedzającym nawiązanie stosunku służbowego (pracy)”[130]. Prawdopodobnie jednak

[130] Przez stosunek służbowy autor ten rozumie również nawiązywany z mianowania stosunek pracy w rozumieniu art. 76 k.p., relacjonując m.in. regula-

należy pójść nieco dalej i stwierdzić, że każdy wynik postępowania w sprawie mianowania, z wyjątkiem może tego zakończonego ostateczną decyzją pozytywną o mianowaniu, negatywnie rozpatruje sprawę kandydata do pracy w administracji. Zatem wszelkie odmiany nieuwzględnienia podania o mianowanie będą odmowami mianowania w rozumieniu art. 5 pkt 2 p.p.s.a., bez względu na fazę procesu, w jakiej prawo pracy nakazywało je orzekającemu organowi wydać, będą stanowiły sprawę załatwiania w postępowaniu poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy. Najwcześniej chronologicznie przepisy prawa pracy dopuszczają wydanie aktu w przedmiocie dopuszczenia kandydata do postępowania nominacyjnego. Takie rozstrzygnięcie przewiduje art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., gdzie właściwa komisja urzędu postanawia o uznaniu podania o mianowanie za niespełniające wymogów formalnych. W poprzednim stanie prawnym funkcjonowało podobne rozstrzygnięcie, które T. Kuczyński nazwał aktem dopuszczającym kandydata do etapu kwalifikacyjnego lub też ustaleniem listy osób dopuszczonych do postępowania kwalifikacyjnego (pominięcie kandydata w tym wykazie oznacza niedopuszczenie do właściwej fazy procesu nominacyjnego)[131]. Taka decyzja, jeżeli jest odmowna, jest wydawana w sferze podległości służbowej, rozstrzyga o prawie do dopuszczenia do postępowania rozstrzygającego o dostępie do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP; przesądza nie tylko o utracie szansy na mianowanie, ale w skutkach jest jeszcze bardziej dotkliwa niż odmowa mianowania, bowiem *a limine* wypowiada się o niebadaniu kwalifikacji kandydata w postępowaniu nominacyjnym. Jest w skutkach równoznaczna z kodeksowym postanowieniem o odmowie wszczęcia w stosunku do autora podania postępowania nominacyjnego; kodeksowym odpowiednikiem tej formuły jest art. 61a k.p.a., ewentualnie odpowiednikiem decyzji umarzającej postępowanie (art. 105 k.p.a.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych akt orzekający o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata na urzędnika mianowanego do postępowania nominacyjnego jest aktem administra-

cje o służbie cywilnej. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 75.

[131] Tamże, s. 76 i 77. Pod rządami *art. 29 ust. 4* nieobowiązującej już *ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.*, a następnie *art. 31 ust. 1* również już nieobowiązującej *ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.*

cyjnym i jest wydawany w toku postępowania administracyjnego. Można w nim dopatrzeć się wszystkich cech decyzji administracyjnej. Jeżeli kandydat nie doczekał się reakcji procesowej na podanie o mianowanie, a przepisy prawa wymagają decyzji o dopuszczeniu do postępowania kwalifikacyjnego, to taki organ popada w bezczynność, co stwierdzono np. w wyroku NSA z dnia 21 kwietnia 1999 r., II SAB 25/99[132].

Pozostawienie przez szefa służby cywilnej, na tle *ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.*[133], podania zainteresowanego służbą publiczną w postaci pracy w korpusie służby cywilnej bez rozpoznania jest obejściem przepisów o akcie dopuszczenia do procedury naboru; jest równoważne nieuprawnionemu powstrzymaniu się przez organ od wydania wymaganej prawem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania kwalifikacyjnego, mogącego skutkować nominacją. Trafnie podkreślił w tym orzeczeniu NSA, że etap postępowania przygotowującego nawiązanie stosunku pracy urzędnika służby cywilnej i stosunki prawne z nim związane mieszczą się w kategorii szeroko rozumianych spraw z zakresu prawa pracy, jednakże ustawodawca wyraźnie sytuuje je w sferze publicznoprawnej. Dopuszczenie interesanta do postępowania o mianowanie w administracji publicznej jest wyrazem władczego działania organu administracji państwowej i jako takie podlega kontroli sądu administracyjnego pomimo ogólnej właściwości sądów pracy w sprawach o roszczenia pracownicze w służbie cywilnej. Pogląd ten został w pełni zaaprobowany przez T. Kuczyńskiego[134]. Organ dokonujący wstępnego nadania wniosku o mianowanie (o dopuszczenie do procedury) rozstrzyga o potwierdzeniu lub odmawia potwierdzenia prawa obywatela do zabiegania o mianowanie w stosownej procedurze. Kluczowe dla statusu takiego aktu, i to bez względu na jego nazwę krystalizującą się historycznie przez kolejne ustawy o służbie cywilnej (dopuszczenie do postępowania, ustalenie wykazu osób dopuszczonych do postępowania, potwierdzenie spełnienia warunków formalnych, uznanie spełnienia warunków formalnych), i bez względu na właściwość organu (szef służby cywilnej, dyrektor generalny urzędu, komisja kwalifikacyjna urzędu) jest to, że dla

---

[132] „Prawo Pracy" 1999, nr 7, s. 39.

[133] *Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 1996 r., poz. 402.*

[134] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 77.

osoby ubiegającej się o mianowanie, brak potwierdzenia prawa do udziału w postępowaniu, wyklucza mianowanie.

Problematykę czynności wstępnych postępowania (czynności przygotowawczych) prowadzącego do nawiązania zatrudnienia podejmował J. Stelina, twierdząc, że skoro służą one nawiązaniu stosunku pracy, to dzielą, pod względem charakteru prawnego, los tej gałęzi prawa, w jakiej ulokowano sam finalny stosunek zatrudnienia, a więc prawa pracy w wypadku naboru pracownika w sferze prywatnej i prawa administracyjnego w wypadku stosunków o podłożu administracyjnoprawnym[135]. W sferze publicznej, a więc również podczas zatrudniania urzędników, postępowanie rekrutacyjne ma służyć realizacji gwarancji konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej zgodnie z art. 60 Konstytucji RP. Winny być zatem zachowane podstawowe gwarancje procesowe uzyskania mianowania w administracji publicznej, w trakcie całego procesu kwalifikacyjnego, zarówno w fazie typowo zewnętrznej (gdzie zapewnia się gwarancję udziału w naborze), jak i – gdy przepisy tak stanowią – wewnętrznej (gdzie pracodawca swobodnie ocenia pierwszeństwo jednego kandydata przed drugim w dostępie do wolnego stanowiska, na podstawie własnej oceny przydatności do pracy). Trafnie uwagę na to zwrócił J. Stelina w innym opracowaniu[136].

Choć czynności postępowania naborowego nie stanowią jeszcze czynności z zakresu stosunku pracy (skoro mają doń dopiero doprowadzić), to jednak stanowią postępowanie administracyjne kończące się aktem (władczą czynnością) właściwego organu administracji publicznej, jak przyjął to NSA w wyroku z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04[137]. Wynik takiego postępowania, czy to zapadły w fazie wstępnej, czy też właściwej, spełnia warunki formalne poddania go kontroli ze strony sądu administracyjnego, skoro akt wydawany jest w postępowaniu w sprawie z zakresu administracji publicznej[138]. W wyrokach z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00, i z dnia 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00, NSA poszedł jeszcze dalej,

---

135 Zob. np. J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] K. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 137 i 138.

136 J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, dz. cyt., s. 213.

137 CBOSA.

138 J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, dz. cyt., s. 221.

stwierdzając, że w toku postępowania o objęcie stanowiska w administracji publicznej w drodze aktu administracyjnego da się wyodrębnić rozstrzygnięcia procesowe w kilku fazach: a) o dopuszczeniu kandydata do postępowania, b) o ustaleniu wyniku postępowania, c) o odstąpieniu od wskazania kandydata. Wszystkie one są decyzjami administracyjnymi i podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W postanowieniu NSA z dnia 9 maja 2001 r., II SA 3381/00[139], wprost odniesiono się do postępowania zmierzającego do nawiązania stosunku pracy z mianowania w korpusie służby cywilnej, stwierdzając, że jest to postępowanie z zakresu administracji publicznej. Pogląd ten zaaprobował SN w uchwale z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06[140]. W uchwale tej stwierdził, że czynności w konkursach do służby cywilnej nie są czynnościami z zakresu prawa pracy, ale odnoszą się jedynie do roszczenia z zakresu prawa pracy. Czynności te podejmowane są w ramach postępowania służącego realizacji kompetencji władczych organu, który na dodatek nie jest nominalnie pracodawcą (komisja konkursowa, szef służby cywilnej). Skutkiem tych czynności nie jest powstanie węzła zobowiązaniowego. Wynik procedury jest decyzją administracyjną kształtującą prawa i obowiązki wszystkich uczestników konkursu. W podobnym tonie wypowiedział się TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02[141], twierdząc, że rozstrzygnięcie o zakwalifikowaniu osoby do służby cywilnej ma charakter decyzji administracyjnej adresowanej do wielu stron, uczestników postępowania konkursowego. Stąd podlega kwestionowaniu skargą sądowoadministracyjną.

Decyzje w przedmiocie dopuszczenia kandydata do postępowania kwalifikacyjnego oraz uznania kandydata za niespełniającego warunków formalnych udziału w naborze są decyzjami wydanymi w granicach sprawy o mianowanie. Stanowią element czy też etap (wstępną fazę) postępowania służącego ubieganiu się o mianowanie, w rozumieniu art. 40 zd. wstępne ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Cennym zwrotem obrazującym szerokie granice procesu nominacyjnego posługuje się też art. 45 ust. 1 u.p.u.p. Stanowi on mianowicie o przepisach regulujących postępowanie dotyczące nawiązania stosunku pracy w urzędach administracji państwowej. Aspekt nazwany

[139] Lex nr 53779.
[140] OSNP 2007, nr 3–4, poz. 37.
[141] OTK ZU, Seria A, nr 7, poz. 94.

„dotyczeniem" mianowania odnosi się do wszelkich formalnych zabiegów o finalny akt mianowania na urzędnika, bez względu na to jak bardzo zaawansowany jest proces służący wykreowaniu osoby kandydata na urzędnika mianowanego. Nadto przepisy proceduralne wyraźnie wskazują, że już pierwszy kontakt kandydata z organem właściwym do procedowania w sprawie mianowania obejmuje czynność złożenia wniosku o mianowanie (zob. art. 42 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), a więc wszystkie akty wydane w następstwie złożenia takiego podania kończące definitywnie proces tamują drogę do mianowania decyzjami w przedmiocie odmowy mianowania, bowiem powodują materialny skutek niemianowania kandydata, a ten odpowiada (w wypadku roszczeniowości mianowania podnoszonej przez kandydata na podstawie przepisów materialnego prawa pracy) wymogom art. 5 pkt 3 *a contrario* p.p.s.a. Pewne dyskusje toczyły się w zakresie statusu aktu tamującego dostęp do dalszych faz postępowania nominacyjnego, bowiem – nie kwestionując jego władczego i jednostronnego charakteru kształtującego prawa w sferze zewnętrznej działania aparatu państwa – raz przydawano mu walor decyzji (zwłaszcza gdy obowiązująca akurat ustawa o służbie cywilnej posługiwała się terminem „decyzja"), zaś innym razem walor co najmniej czynności z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa współcześnie w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a poprzednio w *art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*[142]. Zastrzeżenie „co najmniej" używane przez część doktryny wskazuje, że w zasadzie nie było przeszkód, aby akt ten traktować jak decyzję, ale nawet gdyby wątpliwość (przy niektórych założeniach w sferze wykładni prawa) dotyczyła decyzyjnego jej waloru, nie wyłączało to kognicji sądu administracyjnego. Na uwagę w tym względzie zasługuje stanowisko W. Sanetry, niekwestionującego publicznego, jednostronnego charakteru wypowiedzi organu administracji usuwającego kandydata na urzędnika poza proces nominacyjny z powodów formalnych, a pozostawiającego tylko otwartą dyskusję co do kwalifikowania tego aktu jako decyzji lub niedecyzyjnej władczej czynności z zakresu administracji publicznej[143].

---

[142] *Dz.U. z 1985 r., nr 74, poz. 368 ze zm.*

[143] W. Sanetra, *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Prawo Pracy" 1997, nr 3, s. 19 i nn.

4.3. Decyzja przekształcająca umowny stosunek pracy w stosunek pracy z mianowania

Wyodrębnić należy pewną swoistą kategorię aktów w przedmiocie mianowania urzędniczego, gdzie nominacja jest oparta na podobnej przesłance, jak ma to miejsce w wypadku tradycyjnego mianowania (wysoki poziom wiedzy prawniczej, wykształcenie, umiejętność stosowania prawa administracyjnego, predyspozycje etyczne, gwarancje prawidłowego wypełniania zadań publicznych na stanowisku pracy), ale przesłanki tej nie wywodzi się z dokumentów źródłowych, ale ze stażu pracy w administracji na stanowisku obejmowanym na podstawie umowy o pracę. Innymi słowy, ustawodawca niekiedy przyjmuje, że wieloletnie wykonywanie w nienaganny sposób zadań pracownika administracji publicznej na podstawie umownego stosunku pracy samo przez się lub po dodatkowej weryfikacji wiedzy i umiejętności pracownika świadczy o dostatecznych podstawach, by osoba stała się mianowanym urzędnikiem. W drodze takiego aktu pochodzącego od organu dochodzi nie tyle do mianowania w sposób pierwotny, co do potwierdzenia, że z mocy prawa stosunek mógł się przekształcić, w trybie zwykłego awansu służbowego, ze stosunku zobowiązaniowego w relację administracyjnoprawną, co wymaga z kolei ustalenia na nowo warunków pracy i płacy w sensie pracowniczym.

Niewielu autorów w ogóle wyodrębnia tę progresywną odmianę aktu mianowania. Z pewnością odmienność odnosząca się do skutków prawnych aktu mianowania wywołującego transformację dotychczasowego stosunku umownego pracownika administracji publicznej dostrzega T. Kuczyński, podkreślając, że swoistość takiego aktu mianowania polega na tym, że rozstrzyga o fakcie, czy pracownik zostanie włączony do prestiżowej grupy pracowników wyposażonych w stabilną, administracyjnoprawną podstawę zatrudnienia. A więc rozstrzyga o wyróżnieniu statusu pracowniczego na tle pozostałych pracowników administracji, co stanowi przecież definicję awansu. Dobrodziejstwa, jakie są związane z uzyskaniem mianowania przez pracownika kontraktowego, są niezwykle cenne – oznaczają otrzymanie urzędowego potwierdzenia włączenia w poczet nominantów, urzędników państwowych. Wiążą się z prawem do stopnia służbowego, wąskim enumeratywnym katalogiem podstaw zwolnienia i implikują roszczenie o zwiększone wynagrodzenie urzędnicze.

Takie następstwa prawne nie pozwalają, aby akt pracodawcy traktować w kategoriach nieistotnej zmiany stosunku pracy; wymagają z racji tej, że skutek wywoływany jest przez akt mianowania, akt administracyjny, zachowania „podstawowych zasad postępowania administracyjnego w tych sprawach, a zwłaszcza gwarancji procesowych przysługujących pracownikom-kandydatom na urzędników, z mocy k.p.a."[144]

Typowym przykładem mianowania przekształcającego umowny stosunek pracy w administracji publicznej w stosunek z mianowania jest mianowanie występujące w korpusie służby cywilnej, uregulowane w art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Zgodnie z tym przepisem szef służby cywilnej dokonuje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył postępowanie kwalifikacyjne z pozytywnym wynikiem i z miejscem uprawniającym do mianowania. Stosownie do art. 48 ust. 4 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Tego rodzaju konstrukcja mianowania ma walor roszczeniowy i roszczenie to wynika z natury awansu w służbie cywilnej. Zakończenie postępowania kwalifikacyjnego w sposób zapewniający miejsce uprawniające do mianowania implikuje automat po stronie organu – nakaz mianowania na urzędnika. Ten walor uprawniający do mianowania to nic innego, jak obowiązek mianowania wynikający z przepisów prawa w rozumieniu art. 5 pkt 2 p.p.s.a., a w tym wypadku, z art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., wyrażający się imperatywem „Szef […] dokonuje mianowania", które powoduje, że *ex lege* „stosunek przekształca się w stosunek […] z mianowania". Takie mianowanie nie tyle inkorporuje akt nominacyjny, co potwierdza, że droga zwykłego awansu zawodowego przebiega optymalnie i powoduje skutek mianowania *ex lege* w związku ze ziszczeniem się wszystkich ustawowych warunków. Jest to więc mianowanie deklaratoryjne, poświadczające, że w przeszłości akty staranności służbowej pracownika spowodowały roszczenie o mianowanie, a po stronie organu – obowiązek mianowania[145]. Mianowanie deklaratoryjne skutkujące przekształceniem *ex lege* umownego stosunku pracy w stosu-

[144] Por. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 80.

[145] Dopuszczalność deklaratoryjnego mianowania pracownika administracji nie jest kwestionowana w doktrynie; zob. np. tamże, s. 95.

nek pracy realizowany na podstawie mianowania, w odróżnieniu od mianowania na urzędnika, nie kreuje stosunku pracy. Nie jest aktem wcielenia osoby do struktur administracji publicznej jako pracownika; dokonuje tylko prawnej kwalifikacji podstawy kontynuowania tego samego wciąż stosunku pracy, tyle że w warunkach kształtowanych przez akt administracyjny, a nie relację zobowiązaniową.

Podobne unormowanie zakładające wydanie aktu mianowania przekształcającego umowny stosunek pracy w stosunek z mianowania zamieszczono w art. 50 ust. 1 u.p.u.p., gdzie postanowiono, w ramach regulacji przejściowych, w związku z wejściem w życie tego aktu, że osoby spełniające warunki do uzyskania mianowania na urzędnika w dniu wejścia w życie u.p.u.p. (zajmują stanowiska przypisane przez nowe prawo do aktu mianowania, spełniają warunki formalne stawiane nominantom oraz wykazują przebieg pracy uzasadniający mianowanie), które już jednak są zatrudnione na podstawie umów o pracę, są uprawnione do uzyskania mianowania. Przepis art. 50 ust. 1 u.p.u.p. posługuje się wyrażeniem, że w okresie 12 miesięcy od wejścia w życie u.p.u.p. „kierownicy urzędów dokonają mianowania pracowników zatrudnionych na stanowiskach […], jeżeli spełniają warunki […] i wyrażają zgodę na mianowanie, a dotychczasowy przebieg pracy uzasadnia mianowanie". Warunki mianowania (już spełnione), przebieg pracy na stanowisku umownym (niedający tytułu do zarzutów niesumienności i etyki urzędniczej), to fakty wymagające tylko potwierdzenia aktem mianowania przekształcającym umowę w akt administracyjny. Warto zwrócić uwagę na komentarz sformułowany na tle art. 50 ust. 1 u.p.u.p. przez M. Mazuryka, który twierdzi, że termin 12-miesięczny na dostosowanie statusu prawnego pracowników urzędów do wymogów piastowania funkcji z nominacji jest terminem maksymalnym, a zatem przesądza o prawie pracownika umownego do domagania się mianowania, jeżeli warunki mianowania już spełnił w trakcie świadczenia pracy na podstawie umowy o pracę[146]. Upływ terminu 12-miesięcznego wobec osoby, która liczy na mianowanie i spełnia warunki formalne, powoduje, że takie mianowanie objęte jest obowiązkiem mianowania w rozumieniu art. 5 pkt 3 *in fine* p.p.s.a. Podobny charakter ma również art. 41

[146] M. Mazuryk (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex/el.

ust. 1 ustawy o PIP[147], gdzie mianowanie na pracownika kontroli PIP wymaga uprzedniego zatrudnienia osoby na podstawie umownego stosunku pracy w PIP przez okres co najmniej 3 lat, a nadto wymaga uzyskania kwalifikacji: ukończenia aplikacji inspektorskiej i złożenia egzaminu.

Istnieje jeszcze pewna szczególna odmiana mianowania przekształcającego stosunek pracy realizowany na podstawie innej niż mianowanie. Przywołać trzeba art. 45 ust. 2 u.p.u.p., który stanowi, że osobie odwołanej ze stanowiska, która przed powołaniem była urzędnikiem mianowanym, przysługuje prawo do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem, jeżeli osoba ta spełnia wymogi mianowania. Wprawdzie przekształcenie stosunku pracy wywoływane przez taką nominację jest przekształceniem stosunku pracy z powołania w stosunek nominacyjny, ale skoro art. 69 zd. wstępne k.p. wymaga stosowania do pracownika powołanego regulacji o pracownikach zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, to stan prawny niemal wiernie odpowiada temu z art. 45 ust. 2 u.p.u.p. Co istotne, w tym wypadku, ustawodawca wyjątkowo wyraźnie podkreśla walor zaskarżalności takiego mianowania przekształcającego, stanowiąc, że „osobie […] przysługuje prawo do mianowania", a więc obowiązek mianowania takiej osoby jest obowiązkiem z art. 5 pkt 3 *in fine* p.p.s.a. Mianowanie deklaratoryjne znacznie łatwiej usprawiedliwić roszczeniowością niż mianowanie konstytutywne, mianowanie na urzędnika, mianowanie wcielające do struktur administracji. Mianowanie przekształcające usuwa tylko niepewność prawną co do faktów prawotwórczych dających tytuł do powoływania się na status urzędnika mianowanego. Wymaga wyłącznie jurysdykcyjnej wypowiedzi co do faktów prawotwórczych z przeszłości, wypowiedzi co do zaszłości z zakresu prawa pracy, tak aby obie strony stosunku pracy nie błądziły co do własnych ocen w zakresie statusu pracownika, wykreowanego już przez same przepisy prawa. W wypadku takich aktów mianowania proces kontroli (instancyjnej, sądowoadministracyjnej) nie ingeruje w fazę stosowania prawa pracy obejmującą ocenę przydatności pracownika do pracy na stanowisku urzędniczym. Akt mianowania nie inkorporuje władczej wypowiedzi o zasadności mianowania tego kandydata

[147] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 97.

i niezasadności mianowania innych konkurentów. Nie ma bowiem mowy o kandydacie do służby publicznej ani o uczestnikach, którzy mogą być niezadowoleni z wartościowania ich predyspozycji. Taki proces nominacyjny ma znacznie mniej elementów kontradyktoryjnych niż proces nominacyjny klasyczny, wcielający w strukturę władzy wykonawczej.

4.4. Mianowanie właściwe. Decyzja o zatrudnieniu urzędnika przez Rzeczpospolitą Polską

Mianowaniem właściwym należy nazwać akt nominacji skierowany do osoby, która zgłosiła się do postępowania w przedmiocie mianowania nie będąc wcześniej związana ze strukturą organu zatrudniającego relacją pracy. Decyzja w przedmiocie mianowania podejmowana przez właściwy organ wobec takiej osoby wywiera skutek w sferze zewnętrznej; rozstrzyga, czy osoba jest włączana do struktury jak funkcjonariusz publiczny (akt mianowania), czy też odmawia się jej takiego włączenia wskutek negatywnej oceny jej predyspozycji, w tym oceny dokonywanej na tle innych uczestników postępowania, kontrkandydatów (decyzja odmawiająca mianowania). Na tle aktualnego stanu prawnego mianowanie dosięgające skutkami zatrudnieniowymi osobę spoza struktur administracji (nie-pracownika) należy do wyjątków. Problem ten był znacznie bardziej powszechny pod rządami *ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.*, jak dostrzegł to T. Kuczyński[148].

Aktualnie zasadnicze znaczenie ma pod tym względem mianowanie właściwe uzyskiwane przez kandydatów do mianowania, którzy powołują się na status absolwenta Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Podstawą mianowania nawiązującego stosunek pracy (przyjmującego do służby publicznej w administracji rządowej) jest art. 42 ust. 2 i art. 46 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego[149]. Włączenie kandydata do struktury administracji publicznej implikuje skutek związania kandydata prawem wewnętrznego kierownictwa adresowanym

[148] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 85.
[149] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1952.

do urzędników; ma zatem walor zewnętrzny, wkłada znacznie cięższe obowiązki i reżim postępowania, niż dotyczy to ogółu obywateli, a nawet ogółu pracowników administracji. Akt mianowania adresowany do osoby ulokowanej dotychczas na zewnątrz administracji jest aktem skutkującym jej zatrudnieniem, nawiązaniem stosunku pracy z państwem, z Rzecząpospolitą Polską; zgodnie bowiem z art. 48 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. mianowanie następuje ze strony właściwego szefa urzędu służby cywilnej w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe konstrukcyjne elementy stosunku pracy z mianowania, takie jak wskazanie urzędu (jednostki organizacyjnej administracji publicznej – zakładu pracy), stanowiska, wynagrodzenia, następują obligatoryjnie z mocy odrębnych przepisów. Administracyjny walor aktu mianowania zwalnia niejako ten akt z obligu artykułowania wszystkich konstrukcyjnych elementów umowy o pracę, skoro odrębne przepisy prawa administracyjnego wywołują z chwilą mianowania właściwego automat ich konkretyzacji. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że do istoty statusu urzędnika z mianowania należy wyjątkowa łatwość przenoszenia go na rozmaite stanowiska służbowe w różnych jednostkach organizacyjnych (w różnych urzędach), co oznacza, że status zakładu pracy w sensie pracowniczym na tle stosunku pracy z mianowania ma znaczenie drugoplanowe. Państwo bowiem, jako nominalny pracodawca (bo realnym jest kierownik urzędu, w jakim akurat ulokowano urzędnika) w trakcie zatrudnienia niemal swobodnie rozstrzyga, w jakiej jednostce organizacyjnej będzie świadczona praca. Na uwagę zasługuje pod względem tego argumentu pogląd zaprezentowany przez T. Duraja[150].

Na tle tego rodzaju aktów mianowania dostrzegalne są różne, poparte bardziej lub mniej wnikliwą oceną, poglądy. Wskazuje się np., że akt mianowania skierowany do adresata z zewnątrz aparatu państwowego (do obywatela dotychczas niezatrudnionego w administracji) dokonuje tylko włączenia urzędnika do korpusu, czyli włączenia, przyjęcia obywatela w strukturę aparatu państwa, bez nawiązywania jeszcze stosunku pracy, skoro mianuje organ niebędący zwykle pracodawcą, a sam akt mianowania nie zawiera konstrukcyjnych elementów stosunku pracy, w tym zakładu pracy (jednostki

[150] T. Duraj, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 461.

aparatu państwa), stanowiska służbowego, wynagrodzenia[151]. Z drugiej jednak strony, jeżeli organ ogłasza nabór lub wolne stanowisko obejmowane z mianowania, a zgłasza się na nie interesant, który po odpowiednim postępowaniu uzyskuje pozytywną decyzję o mianowaniu, to przecież oznacza to nic innego jak uwzględnienie w całości jego żądania o zatrudnienie skierowanego do organu. Podział kompetencji pomiędzy rozmaite organy, tzn. właściwość rzeczowa w sprawie mianowania (legitymacja publicznoprawna) i tytuł do występowania w sprawach pracowniczych, tj. tytuł do wykonywania zadań pracodawcy (legitymacja cywilnoprawna), nie mają tu żadnego znaczenia dla kwantyfikacji wyniku sprawy administracyjnej. Innymi słowy, akt mianowania właściwego jest pozytywną odmianą rozstrzygnięcia w sprawie zainicjowanej podaniem o zatrudnienie na stanowisku w administracji obejmowanym z mianowania.

Kwestią drugorzędną jest to, jak przepisy o strukturze organizacyjnej określą w dniu mianowania nazwę urzędu zatrudniającego (zakładu pracy), jak dojdzie do wyznaczenia stanowiska służbowego, nadania stopnia służbowego i ile wynosi (też narzucone przepisami powszechnie obowiązującymi) wynagrodzenie, w tym kluczowy dodatek z tytułu mianowania[152], co stanowi już domenę organu kierującego zakładem pracy – urzędem stanowiącym wyznaczoną urzędnikowi siedzibę służbową[153]. Akt wyznaczenia stanowiska służbowego (akt mianowania na stanowisko) pochodzący od pracodawcy, data mianowania, składniki wynagrodzenia – to akty następujące równocześnie z aktem mianowania wyznaczającego kandydata do pracy, stanowiące jego konieczne prawne następstwo[154]. Istotne wydaje się, że akt mianowania na urzędnika, podobnie jak wadliwa ostateczna decyzja administracyjna, korzysta z domniemania prawidłowości

[151] Np. W. Sanetra, *Służba cywilna a prawo pracy*, „Prawo Pracy" 1996, nr 10, s. 19–21.

[152] Zob. J. Skoczyński, *Status prawny urzędnika służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996, nr 12, s. 44 i nn.

[153] Również w stosunkach służbowych *sensu stricto* występuje dychotomia pomiędzy właściwością organu przyjmującego do służby (mianującego na funkcjonariusza) a właściwością przełożonego w sprawach osobowych (odpowiednika pracodawcy). Np. w organach Policji przyjęcie do służby zastrzeżono dla komendanta wojewódzkiego Policji, zaś status przełożonego w sprawach osobowych dla kierownika jednostki organizacyjnej, w jakiej pełniona jest służba (np. komendanta powiatowego Policji).

[154] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 89 i 90.

i wywołuje skutki prawne. A więc nawet, gdy organ mianował na stanowisko, nie mając do tego podstaw prawnych, spowodował, że w ramach stosunku pracy działa formuła zatrudnienia na podstawie aktu mianowania. Pogląd taki zaprezentował SN w wyroku z dnia 7 lipca 2005 r., II PK 351/04[155].

Z pewnością decyzją o mianowaniu na stanowisko w administracji, w charakterze właściwym, jest decyzja o mianowaniu wydawana w stosunku do kandydata na pracownika w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o PIP, gdzie właściwy organ rozstrzyga o nawiązaniu stosunku w administracji państwowej (w PIP), wskazując stanowisko kontrolera. Poza zakresem rozważań należy pozostawić mianowania wcielające do organów niestanowiących administracji publicznej, tzn. organów wykonujących władztwo administracyjne w formie władczych jednostronnych wypowiedzi, zwłaszcza decyzji administracyjnych. Wymogów tych nie spełniają organy wymiaru sprawiedliwości (sędziowie, referendarze sądowi, kuratorzy sądowi), organy ochrony prawnej (w tym prokuratury), organy kontroli państwowej (NIK), a także jednostki organizacyjne oświaty i nauki (nauczyciele i nauczyciele akademiccy).

Akt mianowania właściwego inkorporuje władczą wypowiedź o zasadności mianowania jednego kandydata (adresata nominacji) i niezasadności mianowania innych, konkurentów, spotykających się z odmową mianowania (niemianowaniem). Ocena finalna przekładająca się na kierunek zwrotu stosunkowego („mianuję", „odmawiam mianowania") jest następstwem wartościowania predyspozycji kandydatów w sferze wiedzy, umiejętności, kwalifikacji moralnych i etycznych, stopnia rękojmi prawidłowego wypełniania funkcji publicznej. Innymi słowy, organ mianujący ocenia tu celowość, zasadność mianowania, a więc rozstrzyga o przydatności kandydata do służby publicznej, przyznając oznaczoną wartość (punkty, stopnie, oceny szczegółowe) i w doborze skali tych ocen korzysta z samodzielności, co oznacza, że w tę materię co do zasady nie sięga kontrola sądowoadministracyjna, stąd rozwiązanie zawarte w art. 5 pkt 3 *ab initio* p.p.s.a. Naturalnie przepis odrębny taką decyzję może oddawać kontroli sądowoadministracyjnej na zasadach określonych w art. 5 pkt 3 *in fine* p.p.s.a. Trafnie wskazał NSA w wyroku z dnia 19 grudnia

[155] OSNP, nr 11–12, poz. 171.

2012 r. I OSK 2899/12[156], że poza kontrolą sądu administracyjnego pozostaje prawidłowość wyniku punktowego, który następnie ma wpływ na udzielenie przez organ prowadzący nabór mianowania lub odmowę mianowania.

4.5. Decyzja o mianowaniu pracownika samorządowego

Choć w pewnym względzie problematyka pracowników samorządowych mianowanych uległa dezaktualizacji, to jednak skoro współcześnie w obrocie prawnym znajduje się regulacja normująca status prawny osoby, która spotkała się w organach samorządu terytorialnego z aktem nominacji, problematyka ta wymaga poruszenia. Stosownie do art. 54 u.pr.sam. stosunek pracy osób zatrudnionych na podstawie mianowania na zasadach określonych w *u. pr.sam. z 1990 r.* przekształcił się z dniem 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Regulacje *u.pr.sam.* nie przewidują już, w odróżnieniu od poprzedniej *u.pr.sam.*, stanowisk pracy, na których pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie aktów mianowania. Co istotne, *u.pr.sam.*, zgodnie z jej art. 61, weszła w życie w dniu 1 stycznia 2009 r., zatem pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie mianowania jeszcze przez okres 3 lat (2009–2011) byli pod rządami aktualnie obowiązującej *u.pr.sam.* zatrudnieni na podstawie mianowania. Z tych względów art. 54 oraz art. 59 ust. 2 *u.pr.sam.* nakazywały do pracowników samorządowych mianowanych stosować przepisy *u.pr.sam.*, z wyjątkiem regulacji o wynagrodzeniu, które zachowały wobec tych pracowników moc aż do przekształcenia ich stosunków pracy *ex lege* w stosunki umowne.

Stosownie do *art. 2 pkt 2 u.pr.sam. z 1990 r.* do dnia 31 grudnia 2011 r. pracownicy samorządowi mogli być zatrudnieni na podstawie mianowania, jeżeli taką podstawę stosunku pracy przewidywał na stanowisku pracy statut gminy bądź statut związku międzygminnego. Pracownicy organów samorządu powiatu i województwa nie korzystali, od powstania tych jednostek samorządu terytorialnego z podobnej regulacji, więc problematyka mianowania w samorządzie terytorialnym jest problematyką mianowania w aparacie gminy, jakkolwiek w wypadku organów samorządu gminnego

[156] Lex nr 1325030.

wykonujących zadania powiatu z racji statusu powiatu grodzkiego, do pomyślenia jest realizacja zadań samorządu powiatowego przez pracownika samorządowego mianowanego w okresie od 1999 do 2011 r. Pragmatyka samorządowa objęta u.pr.sam. regulowała akt mianowania pracownika samorządowego, wskazując, w *art. 4a pkt 4 u.pr.sam. z 1990 r.*, że powinien on zawierać określenie stanowiska pracy, na które następuje mianowanie. Zresztą *art. 2 pkt 2 u.pr.sam. z 1990 r.* również wyraźnie wiązał mianowanie samorządowe z mianowaniem na stanowisko pracy pracownika samorządowego. Niezwykle doniosłe staje się to, że pragmatyka samorządowa w sprawach nieuregulowanych co do pracowników mianowanych odsyłała do przepisów u.p.u.p., które nakazywała stosować odpowiednio regulacje o przenoszeniu na inne stanowiska pracy oraz czasie pracy *(art. 7 ust. 1* i *art. 24 ust. 3 u.pr.sam. z 1990 r.*). Jak podkreśla się w doktrynie, pozostawienie wykazu stanowisk samorządowych obejmowanych z mianowania w materii statutowej spowodowało znaczną różnorodność rozwiązań prawnych w tych sprawach. Panowała zupełna swoboda w kreowaniu stanowisk w urzędach obsługujących organy gminy nacechowanych elementami publicznoprawnymi, typowymi dla stosunku pracy obejmowanego z mianowania. Pewna część gmin zupełnie przemilczała w swoich statutach regulacje o stanowiskach pracy obejmowanych z mianowania, co sprawiło, że takie w ogóle w tych jednostkach samorządu terytorialnego nie występowały[157].

Powiązanie przez ustawodawcę aktów mianowania na stanowiska pracy w organach samorządu terytorialnego na podstawie regulacji statutowych pozwala stwierdzić, że statut gminy, jako prawo miejscowe, stał się – obok ustawy – aktem normatywnym zdolnym do kreowania sfery realizacji służby publicznej. Wydaje się, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby trwałość stosunku pracy, ale i prestiż związany ze statusem urzędniczym w administracji samorządowej stanowiły materię prawa miejscowego. Rada gminy w takich wypadkach, z mocy art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, staje się organem odpowiedzialnym za kształt struktury stanowisk samorządowych o kluczowym znaczeniu dla realizacji zadań organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta,

[157] Zob. np. E. Ura, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 419.

przewodniczącego zarządu związku komunalnego). Negatywne głosy wskazujące na ryzyko związane z lokowaniem prawa pracy w sferze samorządowej w granicach swoistych źródeł prawa pracy (statutów)[158] nie uwzględniały niestety publicznoprawnego podłoża materii delegacji ustawowej z *art. 2 pkt 2 u.pr.sam. z 1990 r.*, w tym prawnej formy aktu mianowania w samorządzie terytorialnym oraz legitymacji rady gminy do współtworzenia korpusu urzędników samorządowych o wysokich kwalifikacjach, składających się na rdzeń obsługi aparatu gminy, a przez to gwarantujących m.in. niezawodne wykonywanie w imieniu wójta uchwał rady gminy.

Przepis art. 9 § 1 k.p. stanowi, że przepisami prawa pracy są m.in. „postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy". Statut gminy, jako akt normujący ustrój gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) mógł zatem obejmować również sprawy ustroju w sensie pracowniczych gwarancji stabilności aparatu gminy, a do takich niewątpliwie należałoby zaliczyć sprawy w przedmiocie mianowania na stanowiska o kluczowym znaczeniu dla urzędów obsługujących organy gminy. Ustrój gminy, z mocy art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, obejmuje m.in. organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy; ścisłe powiązanie pracownika samorządowego za pomocą aktu mianowania ze stanowiskiem w obsłudze organu, powoduje, że w istocie to ten pracownik z mocy decyzji administracyjnej o mianowaniu na stanowisko pracy staje się bezpośrednio utożsamiany z organem (wójtem), na którego aparat się składa. Wykładnia systemowa wewnętrzna, wskazująca że art. 3 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym należy odnosić do całokształtu materii statutowej w gminie, pozwala wywodzić tytuł Rady Ministrów do rozstrzygania sporów na tle postanowień statutowych, w tym tych, których wynik sprawy miałby wpływ na akt mianowania. Wydaje się, że jest to krok ustawodawcy w kierunku zastępowania sądu pracy organem administracji publicznej, który jakkolwiek poza systemem wymiaru sprawiedliwości załatwia jakieś sprawy sporne w zakresie pracowniczym w aparacie administracji samorządowej.

---

[158] K. Stefański, *System prawa pracy*, s. 428.

4.6. Decyzja o mianowaniu na stanowisko pracy

Jak trafnie podkreśliła E. Ura, akt mianowania na stanowisko służbowe pracownika administracji jest skutkiem uzyskania mianowania na urzędnika. Mianowanie uzyskane w służbie cywilnej tworzy zatem prawo do objęcia stanowiska urzędnika służby cywilnej[159]. Podkreśla się też, że niektóre akty mianowania ograniczają się w swoim rozstrzygnięciu wyłącznie do powierzenia funkcji, choć w większości przypadków równocześnie nawiązują stosunek pracy na określonym stanowisku[160]. Warto wskazać, że część doktryny nie ma wątpliwości, iż akt mianowania na oznaczone stanowisko służbowe (nakaz wykonywania zadań na oznaczonym stanowisku) jest decyzją administracyjną[161]. Zapewne najlepszym przykładem normatywnym jest w tym zakresie art. 38 u.p.u.p., który wprost przewiduje decyzję o wyznaczeniu (przeniesieniu) na stanowisko służbowe, w tym na stanowisko inne niż zajmowane przed wydaniem takiej decyzji. Stosownie do tego przepisu od takich decyzji przysługuje pracownikowi odwołanie do kierownika organu nadrzędnego nad urzędem, w którym jest zatrudniony, zaś od decyzji ministra odwołanie nie przysługuje. Jest to zatem tryb odwoławczy o charakterze administracyjnym, przedmiotem zaskarżenia odwołaniem jest decyzja administracyjna. Skoro dla spraw ustalenia nowego stanowiska pracy urzędnika mianowanego przewidziano formę decyzji, to również akt zmieniany (mianowanie na stanowisko) musi mieć taki walor, a więc również jest decyzją. O takiej decyzji wprost stanowi art. 5 pkt 3 p.p.s.a., przewidując decyzje orzekające o odmowie mianowania na stanowisko w organie administracji publicznej, dopuszczając przepisy prawa nakazujące mianować na stanowisko, a tym samym przewidujące dla decyzji odmownych w tym ostatnim zakresie skargę do sądu administracyjnego.

Warto ocenić samą naturę aktu mianowania na stanowisko pracy. Akt taki wydawany jest w stosunku do pracownika, z którym nawiązano stosunek pracy z mianowania w rozumieniu art. 76 k.p. Sam art. 76 k.p. jest tu już wyjątkowo cenną wskazówką normatywną, stanowi bowiem, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie

[159] E. Ura, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 422.

[160] Tamże, s. 423.

[161] Tamże, s. 422.

mianowania. Wyrażenie „na podstawie" oznacza nie tylko, że źródłem stosunku pracy, więzi prawnej między pracownikiem a pracodawcą jest akt mianowania, ale że ten akt daje podstawę, tzn. tytuł, legitymację do podejmowania w ramach relacji z mianowania wszystkich koniecznych czynności umożliwiających finalizację konstytuowania takiego stosunku pracy. Sam zatem akt mianowania może być już dostateczną podstawą do realizacji stosunku pracy, dając stronom znajomość koniecznego minimum konstrukcyjnych składników stosunku pracy, ale równie dobrze może być tą drugą odmianą podstawy i uprawniać do uzupełniania decyzji o mianowaniu kolejnym lub kolejnymi rozstrzygnięciami, a takie rozstrzygnięcia nie są niczym innym jak decyzjami załatwiającymi wciąż tę samą sprawę administracyjną, w przedmiocie mianowania, ale w częściach w rozumieniu art. 104 § 2 *in media parte* k.p.a. Sam akt mianowania nawiązujący stosunek pracy zawiera m.in. oznaczenie stanowiska służbowego w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o PIP, w art. 70 ust. 2 pkt 3 ustawy o NIK[162] lub w *art. 4a pkt 4 u.p.s.* w zw. z *art. 54 ust. 2 u.p.s. z 1990 r.*[163] Stanowi tym samym dowód, że wszystkie kolejne mianowania na stanowisko (wyższe, niższe, równorzędne, ale o innym zakresie zadań) będą aktami załatwiającymi sprawę mianowania w części obejmującej wyłącznie stanowisko służbowe.

Jeżeli sam więc akt mianowania z mocy przepisu prawa nie zawiera wszystkich koniecznych składników określających elementy stosunku pracy, to każdy z aktów uzupełniających taki akt jest po prostu aktem częściowym. Dzieli moc prawną, prawną formę działania aktu nominacji włączającego pracownika do struktury i pozwalającego budować na jego bazie stosunek pracy. Akt mianowania ograniczający się do wskazania adresata, rozstrzygnięcia o mianowaniu

[162] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

[163] Przykład obejmujący mianowanie w NIK nie jest najlepszym dla zobrazowania aktu mianowania w tym opracowaniu (podobnie jak mianowania w regulacjach o oświacie, nauce, wymiarze sprawiedliwości i prokuraturze), bowiem dotyczy ono administracji publicznej, na którą NIK się nie składa. Natomiast warty był przywołania, skoro postanowienia ustawy o PIP są sformułowane w taki sam sposób, odnosząc się już przecież do organów administracji stosujących prawo przez m.in. wydawanie decyzji administracyjnych. Dowodzi to jednakowych rozwiązań w prawie pracy w sferze działania organów administracji i organów kontroli państwowej niestanowiących administracji.

na urzędnika i podpisu właściwego organu występuje na tle art. 49 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Akt mianowania zaopatrzony w nazwę stanowiska służbowego występuje na tle art. 27 ust. 3 pkt 2 u.p.u.p., bowiem zakłada odmowę pracownika zatrudnienia go na stanowisku obejmowanym z mianowania.

Biorąc pod rozwagę historyczne rozwiązania normatywne, warto wskazać też na regulacje wydawane na podstawie *art. 298* k.p. dotyczące mianowania pracowników administracji celnej, zanim jeszcze stali się funkcjonariuszami jednej ze służb mundurowych i ich mianowania nie uzyskały waloru decyzji nawiązującej stosunek służbowy *sensu stricto*, jak ma to miejsce pod rządami aktualnie obowiązującego art. 154 ustawy o KAS[164]. Z mocy przepisu *§ 5 ust. 2 r.s.p.o.p. pracowników urzędów administracji celnej*[165] akt mianowania pracownika administracji celnej zawierał stanowisko służbowe i miejsce pracy, a nadto – wysokość wynagrodzenia; z mocy *§ 5 ust. 1* tego *rozporządzenia* powodował skutek nawiązujący stosunek pracy.

Trafnie podkreśla T. Kuczyński, że akt wyznaczenia urzędnikowi stanowiska służbowego i określenia jego wynagrodzenia, choć dokonywany przez dyrektora generalnego urzędu (w służbie cywilnej) jest aktem konkretyzującym akt mianowania wydany przez szefa służby cywilnej. Akt wskazujący urzędnikowi stanowisko pracy jest równocześnie aktem określającym rodzaj pracy[166], a więc dopełnia akt mianowania na urzędnika i umożliwia przystąpienie do świadczenia pracy; urzędnik uzyskuje pewność, w jakim urzędzie ma siedzibę służbową i jaki jest jego zakres obowiązków (skoro stanowisko jest ulokowane w jednostce organizacyjnej i komórce organizacyjnej jednostki); urzędnik realizuje cele statutowe i regulaminowe tej jednostki i komórki. R. Mikuła uważa zresztą, że w służbie cywilnej akt mianowania, choć milczy co do zatrudnienia osoby na stanowisku służbowym, to w istocie już wynik postępowania (konkursu) powoduje, że dochodzi do objęcia stanowiska urzędniczego na podstawie

---

[164] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1131.

[165] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1978 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów administracji celnej, t.j. Dz.U. z 1978 r., nr 24, poz. 111*.

[166] Zob. W. Sanetra, *Służba cywilna a prawo pracy*, „Prawo Pracy" 1996, nr 10, s. 19 i nn.

aktu mianowania[167]. Nie ma w żadnej z regulacji procesowej unormowań zakazujących zmiany właściwości organów, które wydawały decyzję, a następnie dokonywałyby jej zmiany. Przeciwnie, dewolucja kompetencji jest znana k.p.a., choćby w procesie wznowieniowym.

Uzupełnieniem wywodu na tle art. 76 k.p. musi być art. 5 pkt 3 p.p.s.a., który, jak to już wykazywano, znajduje zastosowanie również do stosunków pracy niestanowiących relacji służbowych, a więc do stosunków kodeksowych z mianowania. Regulacja ta wprost odnosi się do spraw administracyjnych, w których dochodzi do załatwienia sprawy „mianowania na stanowisko" (a dokładnie odmowy mianowania, gdy przepis wymagał od organu jego dopełnienia), a więc akt mianowania na stanowisko kończy odrębne postępowanie i może załatwiać sprawę w przedmiocie mianowania w części, tzn. mianując już zatrudnioną osobę lub odmawiając jej mianowania na stanowisku służbowym. Sprawy kończące się decyzją o mianowaniu na stanowisko urzędnicze prowadzone na podstawie regulacji pragmatyk pracowniczych i k.p. nazywane są niejednokrotnie sprawami zaszeregowania stanowiskowego pracownika zatrudnionego na podstawie mianowania[168]. Sprawa mianowania na stanowisko materializuje się zarówno wówczas, gdy dochodzi do powierzenia stanowiska służbowego urzędnikowi mianowanemu po raz pierwszy, jak i wówczas, gdy dochodzi do wszczęcia postępowania o mianowanie na nowe stanowisko, przy czym zasadą jest mianowanie awansowe, a więc mianowanie wynikające ze ścieżki awansowej urzędników. Mianowanie na stanowisko występuje m.in. w sposób jednoznacznie przewidziany przepisami prawa pracy w art. 69e ust. 4 ustawy o NIK. Zasadnie podkreśla się jeszcze, że sprawa w przedmiocie mianowania na stanowisko służbowe może być następstwem naruszenia przez organ zatrudniający przepisów prawa pracy. W szczególności gdy urzędnikowi zostało powierzone stanowisko w drodze umowy o pracę, a ten element podlega kształtowaniu aktem administracyjnym. W takich realiach pracownik może domagać się mianowania i dochodzić wydania w stosunku do niego decyzji o mianowaniu na stanowisko służbowe. W wyroku NSA z dnia 15 kwietnia 1991 r., II SA

---

[167] R. Mikuła, *Mianowanie jako podstawa stosunku pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4, s. 214.

[168] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 91.

258/91[169], stwierdzono, że mianowanie pracownika NBP na stanowisko służbowe jest decyzją administracyjną. Zatem odmowa mianowania pracownika na stanowisko, który powołuje się na uzyskanie stażu wymaganego przez prawo, aby zajmować wyższe stanowisko w NBP, powinna nastąpić w drodze decyzji, w której uzasadnieniu organ powinien wykazać, z jakich powodów uznał mianowanie na nowe stanowisko za niedopuszczalne. Taka decyzja podlega następnie kontroli sądu administracyjnego.

Sam imperatyw związany z przypisaniem urzędnika do stanowiska służbowego jest różnie przez przepisy prawa określany. Ustawodawca stosuje m.in. formułę wskazania stanowiska pracy urzędnika, jak ma to miejsce w art. 39 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., przeniesienia na stanowisko, gdy odnosi się to do osoby już zajmującej jakieś stanowisko (art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 10 ust. 1b u.p.u.p., art. 50 ust. 2 ustawy o PIP), wyznaczenie stanowiska (art. 66 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), awansowanie stanowiskowe (art. 108 ust. 1 pkt 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 21 ust. 2 u.p.u.p., art. 71 ust. 3 pkt 3 ustawy o PIP). Doktryna wypracowała też akt nominacji w sensie aktu powierzenia stanowiska[170]. Dostrzegalne są poglądy, iż wskazanie stanowiska pracy w akcie mianowania może wynikać z przepisów prawa bezpośrednio lub pośrednio, choćby i przez to, że czynności z zakresu prawa pracy winny określać rodzaj pracy, a temu wymogowi pracodawca czyni zadość, gdy wskaże stanowisko pracy[171]. Zasadnie podkreślił to R. Mikuła, stwierdzając, że istotne jest, iż w następstwie takiego aktu dochodzi do obsadzenia stanowiska pracy w administracji publicznej[172].

W tych przypadkach, w których akt mianowania z mocy pragmatyki nie jest wyposażony w element mianowania na stanowisko służbowe, pracodawca winien wydać rozstrzygnięcie uzupełniające, stosownie do art. 104 § 2 k.p.a., mianując urzędnika na stanowisko służbowe. Czyni to bądź to na podstawie przepisu materialnego prawa pracy wskazującego na mianowanie (wyznaczenie, powierzenie, wskazanie, przeniesienie, awansowanie) na stanowisko, a gdy takiego przepisu brak – na podstawie formuły wymagającej zachowania

[169] OSP 1992, nr 11–12, poz. 231 z glosą Z. Myszki.

[170] M. Święcicki, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 19; T. Kuczyński, *Właściwość*…, dz. cyt., s. 93.

[171] J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, s. 202.

[172] R. Mikuła, *Mianowanie*…, dz. cyt., s. 211.

wymogów aktu mianowania w stosunku pracy nawiązywanym z mocy mianowania, co do każdej czynności konstruującej istotny z punktu widzenia prawa pracy element stosunku pracy, tzn. na podstawie art. 29 § 5 w zw. z art. 29 § 1 pkt 1 k.p., które wymagają wobec pracowników mianowanych określenia w drodze stosownej czynności, m.in. rodzaju pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy. Kategoria stanowiska służbowego wpisuje się zaś w określenie rodzaju pracy nominacyjnej. Tym samym art. 29 § 5 k.p. jest przepisem stanowiącym materialną podstawę decyzji administracyjnej o mianowaniu na stanowisko w administracji publicznej, gdy pragmatyka urzędnicza nie formułuje własnej regulacji w zakresie mianowania na stanowisko.

4.7. Decyzja o mianowaniu urzędnika na stopień służbowy

Stopień służbowy jest cechą funkcjonariusza publicznego pozwalającą ulokować tego funkcjonariusza w hierarchii członków tej samej rodzajowo grupy zawodowej. Stopień, w odróżnieniu od stanowiska służbowego, określa rangę funkcjonariusza publicznego i stanowi o ostatecznej legitymacji (gdy inne metody, np. związane z zajmowanym stanowiskiem lub zakresem czynności pracowniczych) funkcjonariusza do wydawania poleceń służbowych innym funkcjonariuszom – niższym stopniem. Stanowisko zwykle podąża za stopniem[173]. Rolą stopnia służbowego jest określenie miejsca pracownika w strukturze danego pionu administracji publicznej (służby) jako takiego, np. w ramach służby cywilnej, w ramach organów Policji. Stanowisko służbowe ma odmienny cel – hierarchizuje pracowników (funkcjonariuszy publicznych), ale z punktu widzenia jednostki organizacyjnej, w której ulokowano stanowisko, tzn. w ramach konkretnego urzędu, biura, placówki, zakładu.

Prawo administracyjne zna trzy odmiany składników statusu funkcjonariusza publicznego (przydziału służbowego), które pozwalają hierarchizować funkcjonariuszy w systemie pozastanowiskowym, a więc z punktu widzenia całej formacji, całego aparatu administracji. Do tych wyznaczników należą wspomniany tu stopień

[173] Problematyką aktów mianowania na stopnie służbowe w organach Policji zajmowała się A. Korcz-Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 79.

służbowy (nazywany też niekiedy stopniem z dodaniem określnika danej służby lub formacji, np. stopień policyjny, stopień wojskowy[174]), a nadto stopień etatowy i tytuł służbowy. Podkreśla się, że zarezerwowanie właściwości rzeczowej do nadawania najwyższych stopni służbowych dla prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem pracodawcy (przełożonego właściwego w sprawach personalnych), świadczy o prestiżu służby lub pionu administracji, który spotkał się z regulacją ustawową przyznającą system gradacyjny[175].

Dopuszczalność przenoszenia pomiędzy organami lub pionami administracji z zachowaniem dotychczasowego stopnia jest dowodem na to, że ustawodawca z chwilą mianowania na urzędnika (na funkcjonariusza publicznego) nawiązuje z tą osoba relację, będąc pracodawcą w sensie nominalnym, jako Rzeczpospolita Polska, tj. mianuje na członka całej uprzywilejowanej społeczności zawodowej powołanej do realizacji zadań władczych państwa. Stopień służbowy jest również oznaką łączności personalnej z władzą publiczną tworzącą możliwość powrotu do służby publicznej przez osobę z rozwiązanym już lub zawieszonym stosunkiem zatrudnienia (stan nieczynny, stopień służbowy rezerwy, status emeryta, stan spoczynku), bez rygorów związanych z badaniem warunków właściwych kandydatom, jacy jeszcze nie pełnili nigdy służby lub nie pracowali w aparacie władzy. Stopnie etatowe to konstrukcja służąca do oceny, czy funkcjonariusz spełnił warunki zajmowania stanowiska służbowego powiązanego z oznaczonym stopniem oraz czy ma prawo do wynagrodzenia lub uposażenia służbowego w oznaczonym wymiarze, delimitowanym właśnie stopniem etatowym. Stopień etatowy rozstrzyga też końcowo, jak już zaznaczono, o tytule do wydawania poleceń służbowych lub rozkazów funkcjonariuszom publicznym o niższych stopniach etatowych. Tytuł służbowy jest kwalifikowaną, prestiżową

[174] Zastrzega się w doktrynie, że forma indywidualizacji funkcjonariusza publicznego za pomocą stopnia służbowego nie jest niezbędna do działania aparatu administracji czy też do funkcjonowania stosunku pracy. Przytacza się tu np. poprzednio obowiązujące regulacje dotyczące służby w Milicji Obywatelskiej, w której dopuszczalne było zajmowanie stanowiska służbowego bez stopnia służbowego. Zob. M. Zorska, *Komentarze do ustaw z dnia 31 stycznia 1950 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960, s. 62.

[175] A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny*…, dz. cyt., s. 90.

odmianą stopnia i oznacza wyjątkowo trwałą więź funkcjonariusza publicznego z państwem (np. tytuł żołnierza, którym jest *ex lege* jego stopień wojskowy). Choć konstrukcja wydaje się sztuczna (stopień służbowy staje się stopniem wojskowym, który ustawa nakazuje nazywać tytułem służbowym), to jednak przejawia się w zasadzie, w dożywotnim powiązaniu osoby z aparatem państwa, nawet po rozwiązaniu stosunku zatrudnienia (przywilej posługiwania się stopniem w stanie spoczynku), w tytułowaniu adresata ze stopniem przez organy państwa w pismach urzędowych pomimo niepełnienia służby lub statusu emeryta.

W administracji publicznej przewidziano stopnie służbowe dla mianowanych urzędników korpusu służby cywilnej oraz w służbie dyplomatyczno-konsularnej. W doktrynie niewiele miejsca poświęcało się dotychczas problematyce stopni służbowych w organach wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Wątki mianowania na stopnie oraz degradacji dostrzegalne są raczej w opracowaniach poświęconych formacjom mundurowym, gdzie relacja zatrudnieniowa nie opiera się przecież na kodeksowym stosunku pracy oraz w organach ochrony prawnej, które nie wykonują zadań administracji publicznej. Stosownie do art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., dyrektor generalny przyznaje urzędnikowi służby cywilnej, w formie pisemnej, w terminie siedmiu dni od dnia mianowania, najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania. Taka konstrukcja aktu przyznania stopnia służbowego wskazuje, że sam stopień jest już inkorporowany w akcie mianowania na urzędnika służby cywilnej, dokonywanego przez szefa służby cywilnej. Samo zaś pisemne potwierdzenie przysługiwania stopnia ma walor wykonawczy i odtwórczy. Pismo pracodawcy o przyznaniu stopnia nie tworzy doń prawa, bowiem to jest inkorporowane w akcie mianowania, który *ex lege* implikuje skutek mianowania również w sferze stopnia służbowego. Pracodawca (dyrektor generalny urzędu) tylko w sposób wykonawczy usuwa wątpliwość prawną co do tego, jakie skutki w sferze stopnia wywołał akt mianowania. Akt mianowania na urzędnika służby cywilnej w milczący sposób dokonuje mianowania go na stopień; urzędnik ma zaś prawo domagać się dokumentu, który spełnia wymogi stawiane zaświadczeniu o stanie prawnym w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a. Przepis ten wymaga wydania zaświadczenia, gdy urzędowego potwierdzenia stanu

prawnego wymaga przepis prawa. A takim przepisem jest przecież art. 51 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Można więc już na podstawie tych rozwiązań mówić o decyzji o mianowaniu na stopień służbowy, która choć sama nie formułuje rozstrzygnięcia o mianowaniu, to jednak implikuje taki skutek.

Innymi słowy, mianowanie skutkuje uzyskaniem stopnia służbowego, jest więc mianowaniem m.in. w zakresie stopnia. Żaden inny akt nie kreuje prawa podmiotowego, z którego można wywodzić źródło stopnia służbowego. Stopień służbowy, w odróżnieniu od poglądów części doktryny, nie jest kreowany z mocą wsteczną[176], bowiem o urzędniku w okresie 7 dni od mianowania do potwierdzenia przyznania mu stopnia nie można powiedzieć, że nie ma stopnia służbowego. Przeciwnie, nie ma tylko urzędowego dowodu korzystania ze stopnia, choć niewątpliwie jest w stanie wykazać, że akt mianowania wraz z przepisem art. 51 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. skutkuje przyznaniem mu stopnia w tym samym dniu, w jakim go mianowano. Akt mianowania na urzędnika ze względu na rozległość skutków prawnych związanych ze statusem urzędnika i swoją ogólnikowość właściwą nominacji nie zawiera rozstrzygnięć szczegółowych co do każdego aspektu prawnego, jakiego dotyczy mianowanie. Tym bardziej o stopniu służbowym nie można twierdzić, że ma wyłącznie walor płacowy, bowiem przekłada się na wysokość dodatku do wynagrodzenia urzędniczego, jak przyjął to T. Duraj[177]. Skutek wywierany przez decyzję o przyznaniu stopnia służbowego na tle prawa pracy naturalnie obejmuje m.in. walor wynagrodzeniowy, bowiem kolejne stopnie służbowe w służbie cywilnej (oznaczone cyframi od I do IX) skutkują coraz to wyższą stawką mnożnika kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia dodatku do wynagrodzenia, jak wynika to z załącznika nr 4 do r.s.o.s.u.[178]. Trafnie natomiast ten

[176] R. Rączka, [w:] J. Jagielski, R. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Lex/el., komentarz do art. 51.

[177] T. Duraj, [w:] K. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021, Lex/el.

[178] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2024.

autor twierdzi, że akt mianujący na stopień jest decyzją skutkującą przyznaniem stopnia służbowego od dnia mianowania[179].

Wyraźnym dowodem normatywnym, iż akt przyznania stopnia służbowego stanowi element aktu mianowania dyplomaty zawodowego, powodującego nawiązanie kodeksowego stosunku pracy (nazwanego przez ustawodawcę stosunkiem służbowym), jest art. 15 ust. 3 ustawy o służbie zagranicznej[180], gdzie akt mianowania – jak zaznaczono to w art. 15 ust. 1 – jest aktem w rozumieniu art. 76 k.p. i zawiera m.in. stopień służbowy (stopień dyplomatyczny). Stopnie służbowe pracowników dyplomatycznych mają nazwy własne (np. sekretarz, radca-minister), ale i nazwy kombinowane, składające się z nazwy własnej oraz cyfry (np. III sekretarz, I radca). Zresztą taką samą konstrukcję przyjmowano w poprzednim porządku prawnym, gdzie podstawę regulacji o mianowaniu w służbie dyplomatycznej stanowił *art. 298 k.p.*, stanowiący tytuł do wydania m.in. *§ 5 ust. 1 r.s.p.o.p. służby dyplomatyczno-konsularnej*[181]. Regulacja ta przewidywała akt mianowania na pracownika służby dyplomatyczno-konsularnej zawierający: stopień służbowy pracownika, stanowisko, rodzaj pracy, nazwę komórki organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub przedstawicielstwa albo urzędu konsularnego, jak również wynagrodzenie. Warto wreszcie zwrócić uwagę na podejście prawodawcy do waloru administracyjnego aktu mianowania w części zawierającej decyzję przyznającą stopień służbowy. Wspominany tytuł do wydawania poleceń służbowych osobom o niższych stopniach regulacja zawarta w *§ 15 ust. 3 r.s.p.o.p. służby dyplomatyczno-konsularnej* nazywała starszeństwem pracownika urzędu, zaś szczegółowe zasady realizacji tego starszeństwa delegowała do uregulowania właściwemu ministrowi[182].

---

[179] Tamże.

[180] Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1691.

[181] *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 ze zm.*

[182] Instytucja starszeństwa stanowiąca pochodną stopnia służbowego wywodzi się ze stosunków służbowych *sensu stricto*; występowała w Wojsku Polskim na podstawie *§ 3* i *4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 sierpnia 1923 r. ustalającego starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodowego, Dz.U. z 1923 r., nr 84, poz. 647*.

Akt mianowania na stopień służbowy jest aktem inkorporowanym w akcie mianowania na urzędnika, bez względu na to, czy konstrukcja takiego aktu przewiduje odrębne rozstrzygnięcie w tym zakresie, czy też decyzja o mianowaniu z samego przepisu prawa czerpie skutek korzystania ze stopnia służbowego przez adresata mianowania. Jeżeli dochodzi po akcie mianowania do stwierdzenia przyznania stopnia służbowego, to ma to walor czynności następującej *ex post*, jedynie poświadczającej urzędowo skutki prawne, jakie nastąpiły wskutek podjęcia aktu mianowania jako takiego. Jeżeli zatem akt mianowania pracownika w administracji publicznej jest decyzją administracyjną, to również akt przyznania (stwierdzenia nabycia) stopnia służbowego jest taką decyzją i stanowi część składową aktu mianowania na urzędnika inicjującego stosunek pracy w organie administracji publicznej. Mianowanie na stopień służbowy tylko w sposób wtórny implikuje konsekwencje w sferze prawa pracy, tzn. głównie w zakresie stawki wynagrodzenia za pracę. Przede wszystkim akt mianowania na stopień służbowy ma walor administracyjnoprawny; określa starszeństwo pracownika mianowanego, tzn. wskazuje na ulokowanie urzędnika na tle całej formacji lub grupy zawodowej (służby cywilnej, służby dyplomatycznej), a więc z uwagi na rangę piastuna funkcji publicznej w skali całego państwa, a nadto przyznaje mu kompetencje do kierowania zespołem pracowników i wydawania poleceń służbowych osobom o niższych stopniach.

4.8. Decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z mianowania (decyzja zwalniająca z pracy w urzędzie)

Istnieje pewna płaszczyzna niedomówień w zakresie aktów administracyjnych prowadzących do rozwiązania stosunku pracy nawiązanego na podstawie mianowania. Pierwsze źródło wątpliwości implikuje spójny w zasadzie system decyzji o zwolnieniu ze służby wydawanych w ramach stosunków służbowych *sensu stricto*. Trafnie podkreśliła A. Korcz-Maciejko, że w stosunkach pracowniczych (w tym umownych) termin „zwolnienie z pracy" oznacza zwykle rozwiązanie stosunku pracy, i to z przyczyn leżących po stronie pracodawcy[183]. Regulacja taka występuje przykładowo w art. 7

[183] A. Korcz-Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, dz. cyt., s. 286.

ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników[184]. Zwolnić w realiach stosunku służbowego, to tyle co władczo, jednostronnie rozwiązać stosunek zatrudnienia przez pracodawcę (służbodawcę). Choć wspomniana tu regulacja odnosząca termin „zwolnienie" do pracowników należy do odosobnionych, to jednak w wypadku pracowników wykonujących pracę na podstawie aktu administracyjnego (mianowania) wydaje się adekwatna, trafna. Większość regulacji posługuje się, nawet wówczas gdy zaznacza imperatywny charakter wypowiedzi pracodawcy, w wypadku pracowników w rozumieniu k.p., terminem „rozwiązanie" stosunku pracy. J. Lesińska zaznacza także, iż posługiwanie się wyrażeniem „zwolnienie pracowników niepedagogicznych" w sensie obrazującym rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę kierującego zakładem administracyjnym (szkołą) jest optymalne[185].

Niektóre regulacje dostrzegalne w perspektywie rozwoju prawa administracyjnego po II Wojnie Światowej omijały ten problem, nazywając po prostu stosunek pracy służbą lub stosunkiem służby, z zachowaniem jego wszystkich cech kodeksowego stosunku pracy[186]. W takim ujęciu nie raziło już rozwiązanie polegające na wprowadzeniu decyzji pracodawcy o rozwiązaniu stosunku służbowego z pracownikiem mianowanym, niestanowiące rozwiązania stosunku służbowego *sensu stricto*, a więc bez zachowania formy rozkazu personalnego. W takim też chyba znaczeniu, tzn. w sensie zwolnienia z pracy należy rozumieć kolejne rozwiązania normatywne regulujące decyzję w sprawie rozwiązania stosunku pracy, jak miało to miejsce np. w *§ 35 r.s.p.o.p. pracowników urzędów administracji celnej*, a więc w reżimie *art. 298 k.p.* Warty przytoczenia jest pogląd A. Dubowik, która twierdzi, że pracodawca urzędnika mianowanego ma kompetencję, którą należy bezwzględnie nazwać zwolnieniem urzędnika z pracy[187].

---

184 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 61.

185 J. Lesińska, *Odprawa rentowa pracownika księgowości niewracającego po zwolnieniu chorobowym do pracy w szkole*, Lex/el.

186 Np. tytuł *rozdziału 7 r.s.p.o.p. służby dyplomatyczno-konsularnej* posługiwał się wyrażeniem „zwolnienie ze służby", choć już poszczególne przepisy (np. *§ 33 ust. 1*) odnosiły się do „rozwiązania stosunku pracy", które było odmianą zwolnienia ze służby.

187 A. Dubowik, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 520.

Nie jest kwestionowane to, że przepisy prawa na oznaczenie aktów rozwiązujących stosunek pracy z pracownikiem mianowanym posługują się terminem „decyzja". W szczególności art. 38 u.p.u.p. wskazuje, że od decyzji w sprawie rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym przysługuje odwołanie wnoszone w terminie 7 dni do kierownika organu nadrzędnego. Akt rozwiązujący stosunek pracy z mianowania, podobnie jak sam akt mianowania, to decyzja administracyjna, która rozstrzyga, iż dotychczasowy urzędnik zostaje usunięty ze sfery wewnętrznej aparatu państwa i zaczynają go z dniem wydania tej decyzji obowiązywać wyłącznie normy ustawowe adresowane do ogółu obywateli. Takie przesunięcie organizacyjne obywatela do statusu nieurzędniczego jest typowym następstwem decyzji. Nadto stosunek pracy z mianowania zaopatrzony jest w szczególne elementy gwarancji stabilizacji prawnej: formalnej – skoro jest kształtowany decyzją ostateczną o mianowaniu, a więc odwołalną wyjątkowo, zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. oraz materialnej – skoro pragmatyka zawiera enumeratywne podstawy rozwiązania stosunku służbowego, co zasadniczo odróżnia mianowanie od umowy o pracę[188]. Jak zwrócił uwagę S. Borowiec, niejednokrotnie powiązanie urzędnika ze stanowiskiem wskutek aktu mianowania bywa tak silne, że łatwiej rozwiązać stosunek pracy niż zatrudnić urzędnika na innym stanowisku aniżeli to, na jakie go mianowano[189].

Aktualnie art. 71 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. i art. 13 i nn. u.p.u.p., jako instytucję prowadzącą do zwolnienia urzędnika z pracy wskazują rozwiązanie stosunku pracy bądź to z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia (np. w wypadku uzyskania przez urzędnika 2-krotnej oceny negatywnej), bądź też bez zachowania takiego terminu (np. z powodu nieobecności z racji choroby trwającej rok). Warto wskazać, że regulacja ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. przewiduje, iż istotne zmiany treści stosunku pracy urzędnika służby cywilnej (przeniesienie na inne stanowisko służbowe) następują w drodze decyzji, i to zaskarżalnej odwołaniem. Wnioskując *a minore ad maius*, skutek znacznie bardziej doniosły, jakim jest zwolnienie z pracy w urzędzie, tym bardziej winien korzystać z prawnej

[188] Na ten aspekt trwałości stosunku pracy z mianowania, czerpiący element stabilizacji m.in. z regulacji prawa administracyjnego, zwróciła uwagę M. Grabińska, *Trwałe zmiany*…, dz. cyt., s. 22.

[189] S. Borowiec, *Mianowanie*…, dz. cyt., s. 28.

formy decyzji administracyjnej, i to bez względu, czy ustawodawca wybrał drogę kwestionowania jej w postępowaniu administracyjnym (w toku instancji), czy też z powództwa (odwołania do sądu pracy) w procesie cywilnym, czy też w drodze skargi sądowoadministracyjnej. Podobnie jak w wypadku aktu mianowania, który następował z mocy prawa i wymagał deklaratoryjnego potwierdzenia stosowną decyzją, również regulacje o rozwiązaniu stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym dają podstawy do wywodzenia podobnej odmiany rozstrzygnięć kończących zatrudnienie.

Pewne zdarzenia prawne prowadzą bowiem do zakończenia stosunku pracy z mianowania *ex lege* (np. prawomocne skazanie urzędnika za przestępstwo umyślne), czyniąc to za pomocą instytucji prawa pracy: wygaśnięcia stosunku pracy (art. 70 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 14 ust. 4 u.p.u.p.) lub też rozwiązania stosunku pracy z mocy prawa (art. 14 ust. 1–3 u.p.u.p.). Akt wydawany przez pracodawcę będzie zatem decyzją deklaratoryjną, stwierdzającą, że fakty prawotwórcze przewidziane przez pragmatykę spowodowały skutek upadku aktu mianowania. Można zatem z tych regulacji wyprowadzić decyzje o rozwiązaniu stosunku pracy z mianowania (decyzje właściwe o zwolnieniu z pracy w urzędzie, konstytutywne) oraz decyzje stwierdzające wygaśnięcie lub stwierdzające rozwiązanie stosunku pracy (decyzje potwierdzające zaszłości znoszące skutki aktu mianowania). Wydaje się, że już zawiadomienie (pisemne, werbalne) urzędnika przez pracodawcę o wystąpieniu wobec niego zdarzenia skutkującego rozwiązaniem *ex lege* lub ustaniem stosunku pracy jest formą ogłoszenia mu decyzji stwierdzającej te fakty, a tym samym otwiera drogę kwestionowania prawidłowości oceny faktów prawotwórczych w sferze prawa pracy przez organ powołany do kontroli prawidłowości tego procesu.

Kilka uwag należy sformułować na tle tej formy rozwiązania stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem, przy okazji której przepis pragmatyczny wkomponowuje instytucję zwolnienia z pracy w urzędzie (instytucję prawa administracyjnego) w instytucję prawa pracy, tzn. wypowiedzenie stosunku pracy. Z jednej strony występuje bowiem akt właściwej władzy służbowej, a z drugiej – termin, który mechanizmami prawa pracy wstrzymuje wykonanie tego aktu do dnia upływu terminu uregulowanego w prawie pracy. Stosunek pracy z mianowania nie pozwala na mechaniczne stosowanie regulacji

zaczerpniętych z przepisów o wypowiadaniu umów o pracę. Relacja, do której odnoszą się czynności pracodawcy, nie jest czystą relacją zobowiązaniową, a taką przecież zwykło się rozwiązywać z zachowaniem terminu wypowiedzenia, chroniącego interesy obu stron kontraktu. Jak można sądzić, w pragmatykach urzędniczych (ustawa o służbie cywilnej z 2008 r., u.p.u.p.) w celowy sposób ustawodawca posługuje się terminem „rozwiązanie […] z zachowaniem okresu wypowiedzenia" (np. art. 71 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), pomijając czynność z zakresu prawa pracy, jaką pracodawca jest władny dopełnić, np. na tle art. 39, art. 41, art. 177 § 1 pkt 2 k.p., tzn. wypowiedzieć stosunek pracy. Na tle stosunków pracy z mianowania, gdzie wymagany jest akt wzruszający skutki aktu mianowania (decyzja o zwolnieniu z pracy, decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy), to nie czynność wypowiedzenia, a więc cywilnoprawne oświadczenie woli o skorzystaniu z wypowiedzenia, ale właśnie władcze rozstrzygnięcie implikuje skutek rozwiązujący relację prawa publicznego. Wypowiedzenie nie jest tym samym jakąś aktywnością pracodawcy, ale po prostu terminem, który z mocy prawa powoduje wstrzymanie wykonania decyzji o zwolnieniu z pracy w urzędzie. Skutek prawny, przez okres odpowiadający wypowiedzeniu, jest zatem taki, jak ten uregulowany np. art. 152 § 1 k.p.a., gdzie ostateczna decyzja nie podlega wykonaniu przez pewien czas przewidziany prawem. Decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z urzędnikiem mianowanym z zachowaniem okresu wypowiedzenia jest decyzją wyposażoną w termin zawieszający, o jakim mowa w art. 107 § 2 k.p.a.

Nawet w tych przypadkach, w których toczyła się dyskusja co do kognicji sądu (raz administracyjnego, raz powszechnego) właściwego do rozpoznania sporu na tle takiego aktu, nie kwestionowano, iż jest on właśnie decyzją. Warto wskazać postanowienie NSA z dnia 19 lutego 1981 r., SA 240/81[190], gdzie sformułowano pogląd, że wszystkie rozstrzygnięcia właściwych organów dotyczące stosunku pracy pracowników mianowanych są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a. Podobnie w wyroku NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81[191], stwierdzono, że rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym jest decyzją w rozumieniu art. 1 i art. 104 k.p.a. Także

[190] ONSA 1981, nr 1, poz. 9.
[191] Lex nr 10683.

w wyroku NSA z dnia 24 września 1991 r., II SA 746/91[192], stwierdzono jednoznacznie, że rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym następuje w drodze decyzji administracyjnej. Status decyzji administracyjnej w wypadku aktu pracodawcy rozwiązującego stosunek pracy z pracownikiem wykonującym pracę na podstawie aktu mianowania potwierdził też NSA w wyroku z dnia 19 kwietnia 1991 r., II SA 288/91[193]. T. Kuczyński, oceniając walor aktu rozwiązującego stosunek pracy z mianowania, nie miał wątpliwości co do administracyjnego charakteru tego przejawu aktywności organu administracji publicznej w ramach administracyjnego toku instancji, jakkolwiek podkreślił znaczne zróżnicowanie kontroli prawidłowości decyzji ostatecznej w tej sprawie i dominującą rolę sądów pracy, przejmujących tego rodzaju sprawy do rozpoznania wskutek powództwa służącego od decyzji zwalniającej z pracy[194]. Podobnie M. Nogacka stwierdziła, że decyzja rozwiązująca stosunek pracy z mianowania mieści się w kategorii decyzji administracyjnych orzekających o ustaniu stosunku pracy; służy zatem od niej odwołanie do organu II instancji stosownie do rozwiązań k.p.a. oraz pragmatyki[195].

Decyzja o zwolnieniu pracownika mianowanego jest decyzją odwołującą akt mianowania. Wyznacza końcową datę stosunku pracy nawiązanego w następstwie mianowania. Jest rozstrzygnięciem o przeciwstawnym wektorze względem aktu mianowania na urzędnika. Jak można sądzić, sztuczne jest wyodrębnianie w przypadku pracowników mianowanych jakichś odmian aktu rozwiązania stosunku pracy, raz to uruchamiających wypowiedzenie (wskutek wypowiedzenia), a innym razem – następujących w ramach jakiegoś właściwego rozwiązania, czy też rozwiązania definitywnego, jak proponuje to Ł. Pisarczyk[196]. Czynność, a raczej akt (oświadczenie woli) pracodawcy, bez względu na to, czy w sensie temporalnym wywołuje ustanie stosunku pracy z mianowania z pewnym opóźnieniem wynikającym z konstrukcji ochronnej wypowiedzenia (choćby nazwanego zawiadomieniem o wypowiedzeniu), czy też implikuje taki skutek w dniu jego wydania bądź doręczenia, względnie w innym terminie

[192] OSP 1992, nr 3, poz. 64.
[193] OSP 1992, nr 7–8, poz. 159.
[194] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego*…, dz. cyt., s. 161.
[195] M. Nogacka, *Stosowanie procedury administracyjnej*…, dz. cyt., s. 38.
[196] Ł. Pisarczyk, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 582.

maksymalnym wynikającym z pragmatyki (np. miesięcznym; zob. art. 78 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.) – i tak jest decyzją rozwiązującą stosunek pracy z mianowania, jest decyzją zwalniającą z pracy, zwalniającą urzędnika ze służby publicznej.

5. Polecenie służbowe w administracji publicznej

5.1. Polecenie służbowe w administracji publicznej o cechach decyzji

Stosunek pracy w administracji publicznej, oparty na regulacjach k.p., ma swoje newralgiczne momenty poddane regulacjom prawa administracyjnego, zwłaszcza gdy jego podstawą jest akt mianowania. Wówczas bowiem w oczywisty sposób dochodzi do kluczowej zmiany sytuacji prawnej obywatela; występuje z mocy decyzji właściwego organu (zwykle kierownika zakładu pracy, posiadającego status piastuna stanowiska kierowniczego w administracji) jako osoba wchłaniana (aktem mianowania) lub usuwana (decyzją o zwolnieniu) do i poza granice aparatu władzy wykonawczej. Powstanie lub anulowanie więzi organizacyjnej dającej tytuł do wykonywania zadań w sferze rządzenia państwem tworzy status urzędnika oraz generuje odpowiedzialność za przestrzeganie nie tylko porządku ustawowego, ale i porządku prawa wewnętrznego kierownictwa.

Stosunek pracy, również ten w administracji publicznej, zwłaszcza stosunek o wyjątkowej trwałości, jak stosunek z mianowania, co do zasady winien trwać. Ograniczenia podstaw jego rozwiązania służą temu, aby osoba, która przeszła pozytywnie weryfikację swoich kwalifikacji zawodowych w sferze stosowania prawa administracyjnego, wiedzy i umiejętności, a także predyspozycji moralnych i etycznych, cieszyła się tak długim okresem zatrudnienia, jak tylko będzie to uzależnione od jej woli. I nie chodzi tu o urzędników wykonujących swoje obowiązki wzorowo albo wybitnych w swojej dyscyplinie. Chodzi po prostu o urzędników optymalnie wykonujących swoje obowiązki służbowe. Rozciągłość czasowa stosunku z mianowania, stanowiąca następstwo trwałości stosunku pracy w administracji publicznej, daje pole do rozważań w zakresie aktów i czynności pracodawcy wydawanych wobec pracownika, które miałyby walor administracyjnoprawny. Warto poddać ocenie te formy aktywności pracodawcy, które nie tylko stanowią rezultat stosowania instytucji

prawa pracy, ale i te, które mają charakter administracyjnoprawny, podobnie jak poddane już wcześniej ocenie decyzje o mianowaniu urzędnika lub jego zwolnieniu.

Skoro założeniem jest wydawanie podobnych aktów w trakcie stosunku pracy, będą to zatem akty kształtujące bardziej lub mniej trwale treść stosunku pracy, zwłaszcza ustalające warunki pracy i płacy. Zwykły tok świadczenia pracy, również tej w administracji publicznej, pozwala stwierdzić, że poszczególne czynności pracownika podejmowane są albo na podstawie aktu kreującego stosunek pracy (umowy o pracę, mianowania, powołania), jeżeli jest dostatecznie precyzyjny, gdy idzie o rodzaj wykonywanej pracy, albo też na podstawie aktów (np. regulaminu organizacyjnego urzędu, statutu jednostki samorządu terytorialnego) i czynności (zakresu czynności pracownika, karty opisu stanowiska służbowego), które ten rodzaj pracy uszczegóławiają albo też są wykonywane na podstawie partykularnych aktów kierowania w procesie pracy – poleceń służbowych.

Polecenie służbowe to nakaz pracodawcy ulokowanego w strukturze władzy publicznej skierowany do pracownika, służący konkretyzacji normy prawa pracy, przez świadczenie pracy w wyznaczony treścią polecenia sposób. W odróżnieniu od polecenia służbowego, którego nazwa nawiązuje do stosunku służbowego lub stosunku w ramach służby publicznej, polecenie jest terminem używanym w relacjach pracowniczych zobowiązaniowych poza strukturami władzy, jak przyjął to J. Łętowski[197]. Polecenie służbowe może być zdefiniowane również w sposób negatywny; jest w tym ujęciu jedną z prawnych form działania organu administracji – pracodawcy w celu realizacji stosunku podległości służbowej między przełożonym a podwładnym. Jak trafnie stwierdził J. Łętowski, oceniając naturę polecenia służbowego w administracji państwowej, praca w administracji, zwłaszcza ten jej odcinek, który polega na wydawaniu decyzji, na bezpośrednim rządzeniu krajem na co dzień, jest bezsprzecznie pracą o charakterze szczególnym. Tak więc polecenia wydawane w granicach organizacyjnych administracji mają charakter nie tylko aktów organizujących proces pracy, ale są równocześnie szczególnymi aktami administracyjnymi, wydawanymi co do zasady w sferze wewnętrznej działania administracji[198]. *Imperium*,

[197] J. Łętowski, *Polecenie służbowe*…, dz. cyt., s. 121.
[198] Tamże, s. 122 i 123.

jak twierdzi ten autor, obejmujące polecenie służbowe kierownika urzędu administracji znaczy coś więcej niż władztwo organizacyjne kierownika zakładu pracy względem pracownika zobowiązaniowego (np. kierownika sklepu w stosunku do ekspedientki). Jak trafnie podkreślił K. Świderski, polecenie służbowe jest wewnętrznym aktem administracyjnym, jako akt władczy jest adresowane przez pracodawcę do konkretnego pracownika administracji, w sposób wiążący prawnie, pod rygorem odpowiedzialności służbowej, pracowniczej lub dyscyplinarnej[199].

Wydaje się, że regulacje prawne pozwalają na stworzenie gradacji poleceń właśnie z punktu widzenia ich nasycenia elementem publicznoprawnym; poczynając od takich, które w zupełności bazują na relacji zobowiązaniowej, poza strukturami władzy publicznej (polecenia, polecenia pracownicze), przez takie, które są wydawane w administracji publicznej i służą zapewnieniu procesów stosowania prawa (polecenia służbowe), aż do tych wydawanych w najbardziej restrykcyjnych strukturach państwa (rozkazy), typowych dla formacji zmilitaryzowanych opartych na stosunkach służbowych *sensu stricto* (rozkazy wojskowe, rozkazy personalne, rozkazy dzienne, rozkazy organizacyjne). Jednej z kategorii rozkazów, tzn. rozkazom personalnym, poświęcono opracowanie A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny rozkazu personalnego*[200]. Powiada ona, że rozkazy personalne zostały ukształtowane jako pewna partia poleceń służbowych wydawanych w ramach stosunków służbowych w administracji publicznej. Część z nich ma charakter zbliżony do poleceń pracowniczych, gdyż wywołuje skutki prawne wyłącznie wewnątrz aparatu organu, natomiast część jest decyzjami administracyjnymi, gdyż implikuje konsekwencje w sferze zewnętrznej, jak np. rozkaz personalny o ustaleniu wysługi lat policjanta lub rozkaz o mianowaniu na nowe stanowisko lub zwolnieniu ze służby. Ze względu na swoją stanowczość oraz status podmiotów je wydających (organ administracji publicznej) rozkazy, jako kwalifikowane polecenia służbowe, są niewątpliwie aktami administracyjnymi, niekiedy zaś nawet decyzjami administracyjnymi[201].

---

[199] K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy*, „Studia Prawa Publicznego" 2023, nr 2, s. 43.

[200] Niepubl. rozpr. dokt., dz. cyt., s. 257.

[201] Tamże, s. 31.

Polecenia służbowe w administracji publicznej nie mają jednolitego charakteru. Niektóre zbliżają się do poleceń wydawanych w relacjach k.p. poza strukturami władzy publicznej. Mają głównie walor wyznaczający granice wymaganej czynności świadczenia pracy i dyscyplinujący, tzn. tworzą z chwilą ich wydania rygor sankcji za niewykonanie polecenia; gdyby nie ukierunkowanie samej pracy pracownika na wykonywanie władzy publicznej, zwłaszcza stosowanie prawa administracyjnego na podstawie postanowień umowy o pracę, polecenia te niczym nie odróżniałyby się od poleceń poza sferą *imperium*. Część jednak poleceń w granicach aparatu administracji ma widoczny, wyraźny element władczy, gdyż w sposób definitywny kształtuje stosunek prawa administracyjnego, tzn. kreuje go lub przekształca stosunek już istniejący, dokonuje jego zmiany w zakresie konstrukcyjnych składników. Takich stosunków materialnoprawnych prawa administracyjnego, które poddawane są oddziaływaniu poleceń służbowych, można wskazać dwie odmiany. Po pierwsze, są to stosunki pracownicze oparte na relacji administracyjnej, tzn. na akcie administracyjnym kreującym zatrudnienie, a po drugie, są to stosunki pomiędzy organem a obywatelem ulokowanym w sferze zewnętrznej, gdzie treść polecenia służbowego wywarła wpływ na rozstrzygnięcie skierowane przez pracownika w imieniu organu do obywatela. Tylko pozornie relacje te są przeciwstawne (podkreślając raz to wewnętrzny walor, raz to zewnętrzny). Obie, z punktu widzenia poleceń służbowych, mogą mieć charakter zewnętrzny, bowiem również te polecenia służbowe, które zawierają nakaz skierowany do pracownika administracji mogą wywoływać w stosunku do pracownika efekt w sferze zewnętrznej, nie wyłączając następstw polegających na rozwiązaniu stosunku pracy.

Tam bowiem, gdzie relacja między pracodawcą a pracownikiem jest relacją administracyjnoprawną, w szczególności stosunkiem pracy ukształtowanym aktem mianowania na urzędnika, część poleceń służbowych może jednostronnie wpływać na akt mianowania, nadawać mu nową zmodyfikowaną treść, zmieniać jego zakres lub jakość. Nie jest bowiem tak, że składniki stosunku pracy z mianowania są niewzruszalne, zwłaszcza co do wynagrodzenia, stopnia służbowego, stanowiska pracy, jednostki organizacyjnej lub komórki, w jakiej pracuje urzędnik. Przeciwnie, przebieg zwykłego awansu zawodowego wymaga dynamiki tych elementów. Akty pracodawcy, z definicji

stosunku prawa administracyjnego, zmieniające treść takiego stosunku, nie mogą mieć charakteru umownego, nie są jakimiś umowami o pracę zmieniającymi elementy aktu mianowania. Muszą zatem być po prostu decyzjami o zmianie aktu mianowania, powodują od dnia ich wydania zmianę treści stosunku pracy z mianowania.

Takich aktów (poleceń służbowych zmieniających konstrukcyjne składniki stosunku pracy z mianowania), które przecież wywołują skutek w sposób bezwzględny, czy to wydanych legalnie, czy też z naruszeniem prawa, nie można chyba nazywać propozycjami pracodawcy albo ofertami, jak wskazuje to część przedstawicieli doktryny[202]. Zwrot stosunkowy „przenoszę na inne stanowisko", „wyznaczam stanowisko" „wskazuję urząd" (jako miejsce pracy), „zawieszam w wykonywaniu obowiązków pracowniczych", „przenoszę w stan spoczynku" „przenoszę w stan nieczynny", wszystko to są imperatywne wypowiedzi, które odmiennie od dotychczasowego aktu mianowania kształtują te elementy stosunku prawnego, które determinują w ogóle pozostawanie w pracy w urzędzie. J. Dąbrowska podkreśla, że władza służbowa ma możliwość jednostronnego kształtowania stosunku, w drodze jednostronnych aktów o charakterze administracyjnym; tylko przykładowo autorka ta wskazuje polecenia, które mają walor kwalifikowany i są decyzjami lub rozkazami[203]. Nie ma chyba dysonansu między tymi ustaleniami a tym, że „jednostronna czynność pracodawcy może wywołać zmianę stosunku pracy" w rozumieniu przepisów prawa pracy, jak przyjmuje to T. Zieliński[204]. To, co prawo pracy nazywa istotnymi zmianami stosunku pracy (jak np. zmiana rodzaju pracy), na tle stosunku z mianowania, przyjmuje formę aktów pracodawcy zmieniających konstrukcyjne elementy decyzji o mianowaniu urzędnika. Tak daleko idąca zmiana stosunku pracy w zasadzie kreuje stosunek pracy o zupełnie innej treści niż pierwotny[205], zatem gdy podstawą zmiany był akt administracyjny, to akt modyfikujący go może być impulsem do rozwiązania stosunku

---

[202] Zob. A. Dubowik, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 505.

[203] J. Dąbrowska, *Przemiany statusu prawnego funkcjonariuszy celnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2013, nr 8, s. 11 i nn.

[204] T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, *Prawo stosunku pracy*, Warszawa–Kraków 1986, s. 39.

[205] A. Dubowik, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 514.

pracy w ogóle przez pracownika, skoro nie na takim stosunku mu zależało w dacie uostatecznienia się aktu nominacji. Trafnie dostrzega L. Mitrus, że nakazy świadczenia pracy oznaczonego rodzaju, na oznaczonym (innym niż dotychczas) stanowisku lub w takim lub innym miejscu, są poleceniami adresowanymi do pracownika[206]. Te polecenia, które odnoszą się do kwestii drugoplanowych dla istoty stosunku pracy (są zmianami krótkotrwałymi lub nieistotnymi), to polecenia kierownicze, a więc polecenia ograniczające się do sfery kierowania w relacjach sfery wewnętrznej działania administracji. Te zaś polecenia, które dotykają istotnych składników konstrukcji stosunku pracy z mianowania, dokonując ich trwałego przekształcenia lub modyfikacji, to polecenia zmieniające[207]. Takie polecenia zmieniające, z uwagi na to, że ingerują w ostateczną materię utrwaloną aktem mianowania, podobnie jak akt mianowania, są decyzjami administracyjnymi. Pragmatyki urzędnicze (ustawa o służbie cywilnej z 2008 r., u.p.u.p., ustawa o SW, ustawa o PIP) pozwalają zatem wyodrębnić kwalifikowaną partię poleceń służbowych wydawanych przez organy – przełożonych służbowych w stosunku do pracowników, które są decyzjami, podobnie jak ma to miejsce w ramach stosunków służbowych *sensu stricto*, np. w formacjach zmilitaryzowanych.

Rozstrzygnięciami, które zmieniają treści stosunku pracy, w tym kształtują odmiennie elementy stosunku pracy z mianowania utrwalone w treści ostatecznego aktu mianowania, są decyzje w sprawie przeniesienia na inne stanowisko pracy (art. 62 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 38 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1a u.p.u.p., art. 50 ust. 2 ustawy o PIP), decyzje o wyznaczeniu stanowiska (art. 25 ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej), decyzje o przeniesieniu do pracy w innym urzędzie, w tym do pracy w innej miejscowości (art. 63 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), decyzje o zleceniu wykonywania innej pracy (art. 38 ust. 1 u.p.u.p.), decyzje o wyłączeniu

---

[206] L. Mitrus, *Podporządkowanie pracownika jako zmieniająca się cecha stosunku pracy*, [w:] L. Florek (red.), Ł. Pisarczyk, *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 125. Autor ten wprawdzie nie oceniał charakteru prawnego tych poleceń, gdy są wydawane w stosunku do urzędników mianowanych, ale samo uznanie ich za polecenia służbowe już sporo wnosi na tle ich znaczenia dla stosunku pracy nawiązywanego z mianowania.

[207] A. Dubowik, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 522.

z korpusu urzędniczego (art. 65 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), decyzje o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych (art. 69 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 38 ust. 1 w zw. z art. 11 i art. 12 u.p.u.p., art. 61 ustawy o PIP), decyzje o przeniesieniu pracownika do dyspozycji (art. 25 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej), a także decyzje w sprawie wynagrodzenia zasadniczego i dodatków o charakterze stałym.

Jak się wydaje, kluczowe znaczenie dla tych ustaleń mają dwie wypowiedzi normatywne wskazujące, że ustawodawca ma świadomość, iż tego rodzaju rozstrzygnięcia ingerują w treść ostatecznej decyzji o mianowaniu. Stosownie do art. 10 ust. 1 u.p.u.p., jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, urzędnikowi państwowemu można zlecić, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania, zgodnej z jego kwalifikacjami. Podobnie w art. 50 ustawy o PIP, jeżeli wymagają tego potrzeby urzędu, pracownikowi PIP można zlecić, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania, zgodnej z jego kwalifikacjami. Pod względem prawa pracy instytucja zlecenia innej pracy nie odbiega od kodeksowej formuły powierzenia pełnienia obowiązków pracowniczych art. 42 § 4 k.p., natomiast pod względem ingerencji w treści stosunku prawa administracyjnego w ocenie ustawodawcy określa warunki pracy „innej niż w akcie mianowania". Praca (a więc stanowisko, jednostka organizacyjna, w tym miejscowość stanowiąca siedzibę tej jednostki) wyznaczona aktem mianowania do oznaczonej daty (daty zmiany taką właśnie decyzją) to jedno, zaś praca wyznaczona decyzją dokonującą podobnej zmiany – to drugie. Co istotne, w tych przypadkach (art. 10 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. i art. 50 ustawy o PIP), ustawodawca już w zakresie zmiany nieistotnej (powierzenie, zlecenie innej pracy na okres krótszy niż 3 miesiące w roku), choć zasadą jest pozostawienie takich modyfikacji administracyjnych stosunku pracy w sferze wewnętrznej administracji, czyni wyjątek. *Ergo*, wszystkie zmiany idące dalej, tzn. oddziałujące na czas nieokreślony, oddziałujące na czas dłuższy niż 3 miesiące, zmieniające jeden lub kilka elementów rozstrzygnięcia aktu mianowania – są decyzjami o zmianie aktu mianowania. Winny być zatem co najmniej traktowane jak decyzje administracyjne ingerujące w treść ostatecznego aktu nominacji w rozumieniu art. 16 § 1 *in fine* k.p.a.

Choć nie do końca konsekwentnie, sam ustawodawca nazywa te rozstrzygnięcia decyzjami, a nadto – przynajmniej w stosunku do niektórych – wprowadza administracyjny tok instancji, niejako usuwając wątpliwość co do tego, że sprawy te mogłyby być kwalifikowane jako sprawy podległości służbowej pracowników wyłączone z zakresu działania k.p.a. przez art. 5 § 3 pkt 2 k.p.a. Odwołanie przewidziano w sprawach przeniesienia do pracy w innym urzędzie (art. 67 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 50 ust. 5 ustawy o PIP), niekiedy rozszerzając administracyjny tok instancji również na sprawy przeniesień na inne stanowisko, zlecenia wykonywania innej pracy niż wynikająca z mianowania i sprawy zawieszenia w wykonywaniu obowiązków (art. 38 ust. 8 zd. 1 u.p.u.p., art. 50 ust. 1 ustawy o PIP). Choć nie jest to miejsce na ocenę trafności pomysłu ustawodawczego, aby kwestionowanie decyzji tego rodzaju było traktowane w kategoriach roszczenia ze stosunku pracy (art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c.) przesądzającego o właściwości sądu pracy polegającej na tytule do przejęcia sprawy administracyjnej do rozstrzygnięcia w procesie cywilnym, to jednak nie ulega wątpliwości, że również taka formuła decyzji pozwala zaliczyć je do grupy decyzji właśnie zaskarżalnych powództwem, o jakim mowa w art. 107 § 1 pkt 9, art. 111 § 1, art. 112 k.p.a.[208] Takie ukształtowanie środka prawnego od decyzji w przedmiocie zmiany treści stosunku pracy z mianowania wymagałoby raczej traktowania takich spraw jako spraw administracyjnych (o roszczenia w sprawach administracyjnych), o jakich mowa w art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. Ten ostatni przepis stanowi bowiem o roszczeniach z innych (niż ze stosunku pracy) stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy. Przepisy pragmatyczne wskazujące drogę przed sądem powszechnym w sprawach kończących się decyzjami zmieniającymi akt mianowania spełniają wymogi stawiane przepisom odrębnym w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. Takie powództwo od decyzji w sprawie stosunku pracy, służące do sądu pracy, nie różni się

[208] W postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., VII SA/Wa 639/12, CBOSA, stwierdzono, że w sprawach kończących się aktami o przeniesieniu urzędnika na inne stanowisko do innego urzędu, sąd administracyjny nie jest właściwy, bowiem regulacje pragmatyczne przewidują w sprawach roszczeń pracowniczych właściwość sądów pracy. Skarga skierowana do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję o przeniesieniu podlega zatem odrzuceniu z racji niewłaściwości sądu.

pod względem konstrukcji formalnej (środek prawny przenoszący sprawę administracyjną do końcowego rozpoznania przez sąd orzekający o jej istocie) niczym od odwołania w sprawach ubezpieczeń społecznych, które służy również do sądu powszechnego (sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a w sprawach o zasiłek chorobowy – do sądu rejonowego – sądu pracy).

Wydaje się, że zachodzą na tle relacjonowanych tu rozwiązań dwie naglące potrzeby: 1) ujednolicenia tytułu do zaskarżania odwołaniem decyzji zmieniających akt mianowania przez wprowadzenie powszechnej zasady kwestionowania ich w sposób właściwy samemu aktowi mianowania oraz 2) wprowadzenia jakiejś nazwy własnej powództwa kwestionującego przed sądem powszechnym decyzję o zmianie aktu mianowania (np. skargi do sądu pracy), tak aby sąd w granicach takiej sprawy niczego nie ustalał ani nie zasądzał (niejako wcielając się w rolę organu, co stawiałoby pod znakiem zapytania nawet i zasadę podziału władzy), a jedynie dokonywał zmiany zaskarżonej decyzji, uwzględniając takie powództwo.

5.2. Zaskarżalność poleceń służbowych niestanowiących decyzji

Polecenia służbowe, które mają walor aktów przekształcających istotne składniki stosunku pracy o podłożu administracyjnoprawnym (z mianowania), a przez to stanowiące decyzje o zmianie aktu mianowania należą, jak to już podkreślano, do kategorii wyjątkowej. Wyjątkowo bowiem są, w odróżnieniu od całej reszty poleceń, decyzjami administracyjnymi. Zatem zaskarżalność polecenia służbowego tej rangi w drodze odwołania również jest wyjątkiem od reguły. Nie oznacza to, że pozostała, pokaźna warstwa poleceń służbowych wydawanych w sferze organizacji pracy (w sferze wewnętrznej działania administracji) wyłączona jest z wszelkiej kontroli legalności. Naturalnie kontrola ta – z racji konieczności zapewnienia aparatowi administracji sprawności działania, a więc m.in. w celu wykluczenia pieniactwa – implikuje następstwa nie tylko w postaci wyłączenia spod obowiązywania k.p.a., ale w postaci wprowadzenia zupełnie odrębnego postępowania administracyjnego regulującego samodzielny środek zaskarżenia polecenia służbowego oraz enumeratywnie wskazane w pragmatyce podstawy kwestionowania polecenia. Co interesujące, o ile w wypadku poleceń służbowych, które przyjmują

kwalifikowaną postać decyzji administracyjnej, rozważania musiały ulec zawężeniu do regulacji o pracownikach mianowanych (polecenie służbowe zmieniało treść aktu administracyjnego nawiązującego stosunek pracy), o tyle pozostałe polecenia służbowe, o ile są wydawane przez organ administracji publicznej w ramach stosunku pracy, choćby i umownego, są obiektem zainteresowań w ramach niniejszej pracy. Stanowią administracyjną płaszczyznę kierowania procesem pracy w organach odpowiedzialnych za stosowanie prawa administracyjnego i wynikają z regulacji prawa pracy, z pragmatyki. Nadto podlegają kwestionowaniu, bez względu na źródło stosunku pracy, w tym samym administracyjnym trybie, wymagającym rozpatrzenia środka prawnego przez organ administracji.

Polecenie służbowe, które jakkolwiek jest indywidualnym aktem administracyjnym wydawanym w sferze wewnętrznej działania administracji[209], jest też aktem stosowania materialnego prawa pracy. Jest aktem stosowania prawa pracy osadzonym w administracyjnym modelu, administracyjnym typie stosowania prawa. Na tle prawa pracy polecenie służbowe stanowiło obiekt zainteresowania zwłaszcza z punktu widzenia obowiązku pracowniczego, jakim jest obowiązek stosowania się do poleceń przełożonych w rozumieniu art. 100 § 1 k.p. Pod względem przedmiotowym polecenie to stanowi – obok aktów generalnych jak regulaminy, statuty i porozumienia – instrument konkretyzacji stosunku pracy w ramach organizacji procesu pracy (art. 22 § 1 k.p.)[210]. Jest jednostronną czynnością prawną skutkującą powstaniem po stronie pracownika obowiązku, tzn. takiego, a nie innego sposobu realizacji czynności pracowniczej w celu wykonywania umowy o pracę lub innego aktu nawiązującego stosunek pracy. Treścią polecenia jest nie tylko nakaz świadczenia pracy oznaczonego rodzaju, czy przedmiotu świadczenia, ale i nakazy powiązane z zachowaniem się pracownika w trakcie świadczenia pracy w danym miejscu i czasie[211]. J.R. Strugała podniósł, że polecenie uregulowane w k.p. ma wszystkie cechy wymagane od jednostronnego

[209] Generalność aktu o cechach polecenia służbowego, tzn. zaadresowanie go do grupy pracowników, czyni zeń instrukcję. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*…, dz. cyt., s. 33.

[210] Zob. np. A. Zwolińska, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, „System Prawa Pracy", t. 3, Warszawa 2021, s. 406 i 407.

[211] Tamże, s. 408.

oświadczenia woli[212]. Z punktu widzenia ulokowania polecenia, jako aktu wydawanego w aparacie administracji publicznej i poza nią, wyodrębnia się polecenia pracownicze (wydawane na podstawie k.p.) oraz polecenia służbowe, które są kwalifikowaną postacią poleceń, gdyż służą realizacji zadań z zakresu władzy publicznej przez podwładnych w aparacie tej władzy. Zapewne zbyt daleko idące jest stwierdzenie, że polecenie służbowe jest poleceniem wydawanym w ramach stosunku służbowego; szereg bowiem stosunków pracy, w ramach aparatu władzy publicznej, nie ma charakteru służby[213].

Z tych względów w przypadku poleceń służbowych wyrażenie zawarte w bazowym rozwiązaniu prawa pracy, tzn. w art. 100 § 1 k.p., „pracownik jest obowiązany stosować się do poleceń jeżeli nie są sprzeczne z przepisami prawa […]" nabiera szczególnego znaczenia. Podstawowa bowiem sfera aktywności pracownika administracji obejmuje stosowanie prawa, więc stały nakaz stosowania autokontroli legalności własnych działań ma miejsce również wówczas, gdy są one narzucane w ramach podległości służbowej[214]. T. Kuczyński dostrzega wiele wspólnych rozwiązań stosowanych przez ustawodawcę w zakresie poleceń służbowych wydawanych wobec funkcjonariuszy w ramach stosunków służbowych *sensu stricto* i poleceń służbowych w relacjach ukształtowanych przez umowy o pracę i akty mianowania w administracji publicznej, pozamilitarnej. Często nawet stosuje w swoich wywodach wspólne określenie dla tych poleceń, wskazując na polecenia pragmatyk służbowych i pragmatyk pracowniczych[215]. Dlatego tak doniosłe znaczenie ma system

---

[212] J.R. Strugała, *Realizacja uprawnień kierowniczych podmiotu zatrudniającego*, [w:] Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975, s. 177 i nn.

[213] Zob. np. M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Górnicz-Mulcahy, [w:] K. Baran (red.), *Pragmatyki pracownicze*, „System Prawa Pracy", t. 11, Warszawa 2021, s. 200 i nn.

[214] Tradycyjnie wymienia się polecenia pracownicze w przedmiocie: delegowania do odbycia podróży służbowej, wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, wykonywania pracy w porze nocnej, wykonywania pracy w niedzielę lub święto, zastępowania nieobecnego pracownika, skierowania na badania okresowe, skierowania na formę podnoszenia kwalifikacji zawodowych (kurs, szkolenie). Zob. K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej*…, dz. cyt., s. 45 i 46.

[215] T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, dz. cyt., s. 415.

środków kwestionowania poleceń służbowych przez pracowników administracji, zwłaszcza podstawy ich zaskarżalności w wypadku, gdy są wydawane z naruszeniem przepisów prawa, tak powszechnego, jak i wewnętrznego kierownictwa, oraz swoistych źródeł prawa pracy. Obie te kategorie są bowiem wiążące dla pracowników administracji. Jak trafnie dostrzegły to M. Lewandowicz-Machnikowska oraz A. Górnicz-Mulcahy, proces klarowania poleceń służbowych wolnych od naruszeń prawa ma w administracji publicznej szczególne znaczenie, bowiem naruszenie prawa pracy (wykonanie polecenia nielegalnego), a nawet postąpienie zgodnie z prawem pracy (wykonanie polecenia nielegalnego), musi w sferze zewnętrznej działania administracji skutkować stanem braku naruszenia prawa powszechnie obowiązującego w stosunku do obywatela. Zapewne jednak te autorki zbyt daleko się posuwają, twierdząc, że nakaz wykonywania poleceń nielegalnych zawsze grozi naruszeniem art. 7 Konstytucji RP. Przeciwnie, polecenia służbowe nielegalne, nawet jeśli z naruszeniem prawa pracy (np. polecenie pracy w godzinach nadliczbowych) zapobiegają naruszeniu prawa powszechnie obowiązującego w sferze zewnętrznej aparatu władzy (tj. wobec obywatela), są zwykłą konsekwencją organizacji państwa. Wydanie nielegalnego polecenia świadczenia pracy w porze nocnej przez pracownika urzędu, jeżeli zapobiegło bezczynności organu i spowodowało wydanie decyzji w przepisanym przez art. 35–37 k.p.a. terminie, a tym samym uchroniło organ od zarzutu naruszenia prawa powszechnie obowiązującego, jest wpisane w polityczny charakter administracji publicznej, ukierunkowane na osiąganie celów w zarządzaniu państwem. Naruszenie prawa powszechnie obowiązującego w takim układzie mogłoby prowadzić do odwołania kierownika urzędu i w konsekwencji do zmiany obsady personalnej urzędu. Zatem finalnie adresat nielegalnego polecenia służbowego spotyka się z mniejszym złem w sferze wykonywania zawodu urzędniczego. Bez stanowczości polecenia służbowego (a stanowczość musi obejmować również wypadki wykonywania poleceń obarczonych wadliwościami) sprawność aparatu władzy mogłaby doznać zagrożenia. To przecież ta wartość legła u podstaw art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. oraz art. 5 pkt 2 p.p.s.a., które już wcześniej relacjonowano.

Aktualnie pragmatyki urzędnicze znają dwie odmiany środków prawnych służących kwestionowaniu polecenia służbowego

w administracji: a) zastrzeżenia oraz b) zawiadomienia o wadliwości polecenia służbowego. Pierwsza formuła ma walor klasycznego środka odwoławczego, jakkolwiek bez skutku dewolutywnego i wymaga wydania rozstrzygnięcia załatwiającego sprawę zainicjowaną tym środkiem. Druga formuła ma charakter środka notyfikacyjnego i już samemu środkowi (zawiadomieniu) przypisuje *a limine* domniemanie zasadności, zwalniając adresata polecenia z obowiązku jego wykonania. Zawiadomienie implikuje warunkowy upadek polecenia. Skoro polecenie służbowe w strukturze administracji jest aktem administracyjnym, to konsekwentnie procedura służąca eliminacji skutków prawnych tego aktu jest szczególnym postępowaniem administracyjnym uregulowanym w pragmatykach pracowniczych. Środek uruchamiający takie postępowanie jest środkiem kwestionowania aktu administracyjnego, środkiem odwoławczym. Dziwić może zbytnia chyba zachowawczość w określaniu prawnego charakteru tego środka w odniesieniu do sfery aparatu władzy publicznej. W służbach zmilitaryzowanych (wprost statuujących tę procedurę jako postępowanie w sprawie personalnej, skoro regulacje odnoszą ją do zachowania lub odstąpienia od drogi służbowej), jak również w administracji publicznej o zatrudnieniu pracowniczym, środek kwestionowania polecenia służbowego jest środkiem administracyjnoprawnym. Nie jest typowym dla obrotu cywilnego działaniem reklamacyjnym[216] czy dającą się skonkretyzować co do nazwy procedurą weryfikacji[217].

Warto ocenić przyczyny wyodrębnienia obydwu odmian środków kwestionowania poleceń w administracji oraz podjąć próbę odkodowania intencji ustawodawcy, który podejmując ryzyko wyzucia administracji z cechy sprawności, wprowadza oznaczony katalog podstaw zaskarżenia polecenia służbowego[218]. Ustawodawca nie przewidział dla polecenia służbowego żadnej szczególnej formy, z zastrzeżeniem wcześniej już ocenianych poleceń przyjmujących formę decyzji administracyjnej lub rozkazu. Zatem polecenie służbowe, stosownie do woli organu je wydającego, może przyjąć formę pisemną (co wymaga jego doręczenia) lub ustną (co wymaga jego

[216] T. Kuczyński, *System*…, dz. cyt., t. 11, s. 417.

[217] K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej*…, dz. cyt., s. 2.

[218] Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 1981, t. 3, s. 155 i nn.

ogłoszenia wobec adresata). Polecenie służbowe jako akt z zakresu podległości służbowej pracownika względem jego przełożonego, w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., musi być wydawane w granicach pionu wyznaczającego tę podległość; musi więc umożliwiać wskazanie przepisu, który lokuje jednego pracownika jako przełożonego (organ wydający polecenie[219]), a drugiego (adresata polecenia) jako podwładnego w ramach pewnej struktury.

Żaden przepis nie wymaga, aby polecenia wydawane były tylko przez przełożonego bezpośredniego; przeciwnie, każdy przełożony w granicach struktury wydzielonej prawnie może wydawać polecenia podwładnemu dowolnego stopnia. Linię wyznaczającą ciąg przełożonych służbowych kolejnych stopni w stosunkach służbowych *sensu stricto* zwykło nazywać się drogą służbową. Ta kategoria wydaje się również potrzebna w relacjach stosunków pracy w administracji, skoro niektóre z regulacji umożliwiają skarżenie poleceń służbowych właśnie do przełożonych wyższego stopnia nad przełożonymi, którzy wydali zaskarżone polecenie (np. w wypadku poleceń kwalifikowanych o statusie decyzji administracyjnej).

5.3. Zawiadomienie o wadzie polecenia służbowego. Upadek polecenia. Zastrzeżenia do polecenia służbowego. Polecenie II instancji

Pierwszą grupę regulacji stanowią te pozwalające kwestionować polecenie służbowe w drodze notyfikacyjnej, umożliwiając pracownikowi administracji złożenie zawiadomienia (poinformowania, powiadomienia) o wadliwości polecenia służbowego. Stosownie do art. 25 ust. 2 i 3 u.pr.sam., jeżeli pracownik samorządowy jest przekonany, że: a) polecenie jest niezgodne z prawem, b) zawiera znamiona pomyłki, c) prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia albo d) groziłoby niepowetowanymi stratami – ma obowiązek poinformować o tym właściwego przełożonego (w wypadkach a i b, bezpośredniego przełożonego, a w wypadkach c i d – kierownika

[219] Status pracownika-przełożonego służbowego wydającego polecenie jako „organu" jest usprawiedliwiony, skoro wykonuje on zadania bądź to nominalnie będąc kierownikiem urzędu, piastunem stanowiska organu administracji publicznej (co jest zasadą), bądź przynajmniej działa z jego umocowania, wykonując zadania publiczne za pomocą mechanizmów prawa pracy.

jednostki, w jakiej jest zatrudniony). Podobne rozwiązanie zna art. 77 ust. 2 i 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., który stanowi, że członek korpusu służby cywilnej jeżeli jest przekonany, że polecenie: a) jest niezgodne z prawem, b) zawiera znamiona pomyłki, c) prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia – ma obowiązek poinformować na piśmie właściwego przełożonego (w wypadkach a i b przełożonego, zaś w wypadku c, dyrektora generalnego urzędu). W odróżnieniu od pragmatyki samorządowej w korpusie służby cywilnej nie przewidziano podstawy zaskarżalności polecenia nawiązującej do trudnych do odwrócenia skutków (np. ryzyka wywołania niepowetowanej straty). W ustawie o służbie cywilnej z 2008 r., w odróżnieniu od u.pr.sam., wyodrębniono w osobnej jednostce redakcyjnej (art. 77 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.) podstawy związane z popełnieniem czynów karalnych, wprowadzając wyraźny, bezwzględny zakaz wykonywania takich poleceń, do czego uprawnia już samo wniesienie zawiadomienia.

Druga grupa regulacji to unormowania wprowadzające środek odwoławczy od polecenia służbowego nazwanego zastrzeżeniami do polecenia. Stosownie do art. 18 ust. 2 u.p.u.p., jeżeli urzędnik państwowy jest przekonany, że polecenie służbowe: a) jest niezgodne z prawem, b) godzi w interes społeczny, c) zawiera znamiona pomyłki – ma obowiązek przedstawić zastrzeżenia, składając je do przełożonego wydającego kwestionowane polecenie. W przypadku urzędników państwowych podstawą zaskarżenia polecenia służbowego uczyniono nieznaną pragmatyce samorządowej oraz w służbie cywilnej podstawę naruszenia przez polecenie interesu społecznego. W pewnym sensie podstawa ta nawiązuje do zwrotu szacunkowego z art. 24 u.pr.sam., tj. do niepowetowanych strat, ale jeżeli ryzyko poniesienia takiej straty mieści się w kategorii interesu społecznego, to musi się ograniczać do waloru materialnego, a więc odnosić się do sfery mienia. Interes społeczny obejmuje jednak znacznie szersze połacie rzeczywistości życia zbiorowego. Tego rodzaju podstawa pojawia się jako bezwzględny zakaz wykonywania polecenia w art. 18 ust. 3 u.p.u.p., zgodnie z którym urzędnikowi państwowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami.

Podobnie w art. 46 ust. 2 ustawy o PIP stwierdzono, że pracownik organu, jeżeli jest przekonany, że polecenie służbowe: a) jest

niezgodne z prawem lub b) zawiera znamiona pomyłki – powinien złożyć zastrzeżenia przełożonemu, a w wypadku pisemnego potwierdzenia polecenia, polecenie wykonać. Zakaz wykonywania poleceń obejmuje, z mocy art. 46 ust. 3 ustawy o PIP, przypadki, w których polecenie w trakcie wykonywania wywołałoby przestępstwo lub groziło niepowetowaną szkodą. Tu (w wypadku u.p.u.p. i ustawy o PIP) z kolei, inaczej niż w u.pr.sam. i ustawie o służbie cywilnej z 2008 r., pracownik administracji nie został wyposażony w środek odwoławczy oparty na zarzucie popełnienia wykroczenia w związku z wydanym mu poleceniem. Innymi słowy, pracownik urzędu państwowego i obsługującego PIP został przez regulację pragmatyczną uzdrowiony z odpowiedzialności za wykroczenia z tytułu treści wiążącego go polecenia służbowego[220].

Oprócz różnorodności podstaw środka kwestionowania polecenia służbowego w zaprezentowanych tu czterech pragmatykach (obrazujących status administracyjny pracownika organu stosującego prawo administracyjne), zwłaszcza wyłączenia możliwości kwestionowania poleceń rodzących wykroczenia, dostrzegalna jest kwestia kluczowa – wydzielenie niektórych podstaw kwestionowania polecenia, jakie już z chwilą ich zakwestionowania przestają wiązać, z uwagi na kwalifikowaną wagę podstawy zarzutu. Można w tym względzie powiedzieć, że waga zarzutu uwidoczniona w środku kwestionowania polecenia służbowego w niektórych wypadkach zbliża sam środek kwestionowania do rozstrzygnięcia, do swoistego aktu nadzoru. W sprawach zatem pryncypialnych, tj. tam, gdzie pracownik dostrzega ryzyko popełnienia przestępstwa płynącego z polecenia, ustawodawca znosi relację podległości służbowej. Innymi słowy, status urzędnika, pracownika administracji, działa jak swego rodzaju stopień służbowy; skoro dwóch pracowników, przełożony i podwładny, pozostają w sporze co do tego, czy polecenie jest legalne z punktu widzenia podstawy penalnej, przyjąć należy bezwzględnie, że jest nielegalne. Zatem przekonanie, a więc konkluzja wynikająca z wewnętrznej refleksji, choćby jednego z tych dwóch pracowników

[220] Np. gdy przełożony wydał mu polecenie podróży samochodem i dotarcia na miejsce wykonania czynności urzędowej w czasie, który koliduje z regulacjami o ruchu drogowym, co wymusza na nim dopuszczanie się wykroczeń. Rolą sądu powszechnego badającego winę za popełnione wykroczenie jest uwzględnienie mocy aktu administracyjnego, jakim jest takie polecenie obejmujące m.in. zniesienie odpowiedzialności za wykroczenie.

administracji (podwładnego), jest dostateczna do obalenia mocy aktu, jakim jest polecenie podejrzewane o naruszenie prawa. Zupełnie bez podstaw prawnych niektórzy z autorów podnoszą, że na pracowniku negującym polecenie służbowe z powołaniem się na swoje przekonanie o jego nielegalności (nieprawidłowości) ciąży obowiązek udowodnienia, iż polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki[221].

Przeciwnie, sam urzędowy komunikat spływający do przełożonego działa w taki sposób, że ten ostatni musi albo pogodzić się ze skutkami względnej niezależności urzędniczej podwładnego (gdy środek kwestionowania polecenia zarzuca wadę kwalifikowaną) lub też musi poddać ponownie ocenie całokształt systemu prawa, aby skontrolować, czy polecenie nie naruszyło jakiegoś przepisu prawa. Choć w wypadku urzędników, a częściowo również pracowników kontraktowych w administracji publicznej, nie można mówić o przymiocie niezależności w rozumieniu, w jakim terminem tym posługujemy się co do funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (np. sędziów, asesorów, referendarzy sądowych, prokuratorów), niekiedy przekładającej się na cechę niezawisłości całego organu (sądu, trybunału), to jednak regulacje o wzruszaniu poleceń służbowych wskazują na pewną – choć stosunkowo wąską – sferę takiej niezależności służbowej, samodzielności w sensie odpowiedzialności za cały aparat państwa, odpowiedzialności za los obywatela lub zbiorowości. T. Kuczyński trafnie wywodzi (jakkolwiek szkoda, że nie pogłębia tych rozważań), że pracownicy organów kontroli (np. inspektorzy PIP) w sferze uprawnień kontrolnych korzystają z daleko idącej gwarantowanej ustawowo samodzielności, w której płaszczyzna umożliwiająca wydawanie im poleceń ulega zawężeniu, a w skrajnych wypadkach nawet wyłączeniu[222]. Takim skrajnym rozwiązaniem wprost związanym ze stosowaniem prawa administracyjnego na podstawie stosunku pracy w organie administracji publicznej jest art. 13 ustawy

[221] M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Górnicz-Mulcahy, [w:] K. Baran (red.), *Pragmatyki pracownicze*, dz. cyt., s. 202.

[222] T. Kuczyński, *System*…, dz. cyt., s. 417. Autor ten wskazuje nadto, poza wymiarem sprawiedliwości, na samodzielność stanowisk nauczycielskich co do sposobu nauczania i wychowania, ale ci akurat pracownicy nie stanowią administracji publicznej stosującej prawo administracyjne w prawnych formach działania typowych dla organów administracji.

o radcach prawnych[223], który zakazuje pracodawcy wydawania radcy prawnemu poleceń co do treści opinii prawnej, a tym samym wyłącza związanie radcy prawnego takim poleceniem. Tytuł pracownika administracji do uchylania polecenia (w wypadku zarzutu wadliwości kwalifikowanej) lub obligowania przełożonego do wydania polecenia II instancji jest zatem tylko pierwszym, najniższym stopniem usamodzielnienia stanowiska urzędniczego (pracowniczego w administracji) tworzącego podwaliny niezależności wykwalifikowanej w stosowaniu prawa administracyjnego kadry urzędów administracji publicznej.

Zagadnienie niezależności pracownika administracji, rozważane tu z punktu widzenia tytułu do kwestionowania poleceń służbowych, jest problemem szerszym. Ocenić należałoby bowiem, czy w realiach administracji publicznej przełożony służbowy może wydawać polecenia co do sposobu załatwienia lub sposobu prowadzenia sprawy indywidualnej, zwłaszcza tej kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej w stosunku do obywatela. Choć pojawiają się głosy za samodzielnością urzędniczą sięgającą niezależności orzeczniczej pracownika[224], na wzór niezawisłości sędziowskiej w wymiarze sprawiedliwości, to jednak stosunek pracy nie jest relacją prawną, która uwalniałaby pracownika od nakazu realizacji wizji sposobu stosowania prawa w urzędzie. Naturalnie i w tym aspekcie działa obowiązek kontroli, czy polecenie wydania decyzji o określonym kierunku nie narusza prawa i nie uzasadnia zaskarżenia takiego polecenia, ale jeżeli żadna wadliwość takiemu poleceniu nie towarzyszy, to polecenie naturalnie działa, choćby i decyzja o innym kierunku, niż wynika to z polecenia, również przez prawo była dopuszczalna. Tylko w granicach wymiaru sprawiedliwości, a nie administracji państwowej, przysługuje przywilej niezawisłości, gdzie osoba stosująca prawo stoi

[223] Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499.

[224] K. Świderski twierdzi, że skoro na stanowisku pracy pracownik stosuje k.p.a., to właśnie on, a nie jego przełożony rozstrzyga w granicach zasad ogólnych postępowania administracyjnego, jak w imieniu organu (na podstawie umowy o pracę lub aktu mianowania) prowadzić proces i jakim rozstrzygnięciem go zakończyć. W tym zakresie polecenia nie mogą ingerować w samodzielność pracownika, czerpiącego swe umocowanie w akcie nawiązującym stosunek pracy. Zob. K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej*…, dz. cyt., s. 55.

„twarzą w twarz do normy prawnej i nikt nie ma prawa narzucić jej, jak ma ją rozumieć i tłumaczyć; czyni to ona sama kierując się wyłącznie własnym rozumieniem i sumieniem”[225]. Zresztą trzeba mieć na względzie, że skierowane do ogółu pracowników nakazy oznaczonego sposobu rozumienia przepisu prawa podlegającego stosowaniu są instrukcjami. Zaś „instrukcją” w wymiarze indywidualnym jest polecenie służbowe. Nie ma zatem przedmiotowych przeszkód, by sposób prowadzenia wykładni (co przecież stanowi konstrukcyjny moment stosowania prawa administracyjnego wpływający na kierunek decyzji) uczynić treścią polecenia służbowego. Instrukcje i pisma okólne to akty organów państwowych skierowane do podległych, zawierające najczęściej omówienie lub komentarz do przepisów stosowanych przez podległe organy lub pracowników; niezastosowanie się pracownika organu do instrukcji może pociągnąć za sobą konsekwencje służbowe. Gdy przepis prawa przewiduje kilka możliwości zachowania się, a instrukcja nakazuje stosowanie jednej z nich, to w takim wypadku tworzy ona normę i powinna być traktowana jako źródło prawa[226].

W odróżnieniu od piastuna stanowiska organu pracownik nie korzysta z niezależności orzeczniczej, chyba że przepis prawa wprost mu taką właściwość przypisuje (jak ma to np. miejsce w wypadku pracowników – członków etatowych samorządowych kolegiów odwoławczych). Jeżeli ustawodawca wprowadza model pionu administracji, w którym dokonuje aż takiego wzmocnienia uprawnień pracownika, że zakłada jego samodzielność orzeczniczą, to wprost reguluje tę materię, jak uczynił to np. w art. 146 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy o KAS, zgodnie z którym dyrektor izby administracji skarbowej nie może wydawać poleceń osobom zatrudnionym w tej izbie w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań określonych w art. 28 ust. 1 oraz w art. 33 ust. 1 ustawy o KAS. Zresztą enumeracja spraw z wyłączoną podstawą wydawania poleceń służbowych (obejmująca tylko art. 28 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ustawy o KAS, które nie wyczerpują zadań pracowniczych pracowników urzędów celno-skarbowych i izb administracji skarbowej) wskazuje, że zasadą jest swoboda wydawania poleceń również w tej materii. Zresztą

[225] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*…, dz. cyt., s. 11.

[226] M. Jełowicki (red.), K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, dz. cyt., s. 18.

nawet wymiar sprawiedliwości zna metody oddziaływania na aktywność orzeczniczą osób nieposiadających statusu sędziego (zwłaszcza referendarzy sądowych, a poprzednio również asesorów sądowych).

Wreszcie należałoby wskazać wyraźną podstawę normatywną, zgodnie z którą nawet w wypadku projektu decyzji przedstawionego przez pracownika może mu być wydane polecenie służbowe odmiennego załatwienia sprawy, i to w sposób zwalniający tego pracownika z odpowiedzialności za ten inny sposób załatwienia sprawy. Przepis art. 19 u.w.a.[227] stanowi, że umocowanie pracownika przez wojewodę do wydawania decyzji (czy to zgodnych z wizją pracownika, czy to narzuconych mu poleceniem) powoduje, że pracownik jest zwolniony z odpowiedzialności, która przechodzi na piastuna stanowiska, tzn. na organ, wojewodę. To zatem piastun stanowiska odpowiada za politykę zawiadywania urzędem i kierunek realizacji wizji własnego przełożonego (organu wyższego stopnia w strukturze scentralizowanej, ministra) lub nawet Rady Ministrów, a więc państwa jako takiego. Administracja jest, w odróżnieniu od wymiaru sprawiedliwości, tworem politycznym i sprawy indywidualne mogą być w zakresie kierunku ich załatwiania inspirowane poleceniami kreującymi linię polityki, tj. utrwalonej działaniem globalnym organu (wszystkich pracowników, od których wymaga się jednolitości orzeczniczej), o jakiej zresztą mowa w art. 8 § 2 k.p.a.

W kategoriach naruszenia prawa przepis ten traktuje nieuzasadnione odstąpienie przez organ (w tym przez pracownika urzędu) od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Ale żeby z taką praktyką mieć do czynienia, to przecież ktoś musi wpaść na pomysł i wykreować, właśnie w drodze poleceń służbowych, przyjęty od oznaczonej daty kierunek załatwiania spraw o określonym przedmiocie w oznaczonych realiach stanu faktycznego. Warto wreszcie zwrócić uwagę, że pewna część stanowisk w administracji jest kwalifikowana jako stanowiska samodzielne lub kierownicze, które *ex definitione* są samodzielne (np. główny specjalista, kierownik oddziału, dyrektor wydziału, radca prawny), a to oznacza, że w codziennych realiach wykonywania na nich pracy nie zwykło się wydawać poleceń odnoszących się do wyników spraw indywidualnych. Natomiast, *a contrario*, wszystkie stanowiska

[227] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428.

pozbawione cechy samodzielności (np. referent, technik) muszą liczyć się nawet z częstymi, codziennymi poleceniami co do sposobu prowadzenia spraw indywidualnych. Z założenia bowiem różny jest stopień oddziaływania rozmaitych stanowisk pracy na wynik sprawy i tym samym różny stopień odpowiedzialności za niekwestionowanie poleceń co do sposobu jej załatwienia, co wynika już choćby z regulacji o metrykach prowadzenia sprawy uregulowanych w art. 66a § 2 k.p.a. W przepisie tym stanowi się o uczestniczeniu w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym, a jedną z tych podejmowanych czynności jest przecież wydanie decyzji bazującej na poleceniu. Określenie osoby podejmującej czynność, a więc i wydającej decyzję lub współdziałającej przy wydawaniu decyzji, nie kończy się na imieniu i nazwisku pracownika, ale obejmuje jej stanowisko, jak wymaga tego § 2 ust. 1 pkt 4, a także przypis nr 3 w załączniku do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy[228]. A to generuje podatność na polecenia służbowe.

Zawiadomienie o wadliwości polecenia i zastrzeżenia od polecenia nie mają cech kasacyjnych; w szczególności zarzuty środka nie wyznaczają granic sprawy przed przełożonym II instancji. Inną kwestią jest odpowiedzialność pracownika administracji przed nadużywaniem tytułu do zaskarżania poleceń; w wypadku pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę może to prowadzić do jej wypowiedzenia. W wypadku pracownika mianowanego, sfera samodzielności, a więc i trudności w swobodnym zawiadywaniu urzędem przez przełożonego, jest znacznie szersza, a pozycja prawno-pracownicza, zdecydowanie silniejsza.

Podstawami powodującymi bezwzględną przeszkodę wykonania kwestionowanego przez pracownika polecenia są: a) przestępstwo (art. 25 ust. 3 u.pr.sam., art. 77 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 18 ust. 3 u.p.u.p. i art. 46 ust. 3 ustawy o PIP), b) wykroczenie (art. 25 ust. 3 u.pr.sam., art. 77 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), c) niepowetowana strata (art. 25 ust. 3 u.pr.sam., art. 18 ust. 3 u.p.u.p. i art. 46 ust. 3 ustawy o PIP). Co interesujące, sam akt woli pracownika, tzn. zamiar niewykonania polecenia służbowego tylko w dwóch wypadkach (art. 25 ust. 3 u.pr.sam. i art. 77 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.) uruchamia postępowanie

[228] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 250.

odwoławcze, wymagając wniesienia przez pracownika zawiadomienia do kierownika jednostki lub dyrektora generalnego urzędu. W dwóch pozostałych ustawodawca przyjął, że kwestionowanie legalności polecenia może odbywać się w wewnętrznych tylko ustaleniach samego urzędnika, i już to pozwala na uchodzenie polecenia jako nieskutecznego, nielegalnego (art. 18 ust. 3 u.p.u.p. oraz art. 46 ust. 3 ustawy o PIP). Tam, gdzie w wypadku kwalifikowanych wadliwości polecenia wprowadzono postępowanie odwoławcze, wymagając składania przez pracownika zawiadomienia o wadliwości polecenia, sam środek odwoławczy ma walor powodujący upadek polecenia służbowego. Zakwestionowanie polecenia służbowego zawiadomieniem o wadzie kwalifikowanej *a limine* powoduje upadek polecenia; działa od razu jak rozstrzygnięcie II instancji uwzględniające środek odwoławczy. Sam zatem odwołujący się, z racji statusu pracownika administracji, uzyskał kompetencję do uchylania poleceń służbowych wadliwych w stopniu kwalifikowanym. Sam status pracownika administracji publicznej, choćby umownego, działa jak tytuł służbowy albo odmiana stopnia służbowego, które pozwalają traktować przełożonego (wydającego nielegalne polecenie) i podwładnego jak równorzędne podmioty pozostające w sporze administracyjnym na tle regulacji prawa pracy i to z udzieleniem pierwszeństwa, racji, temu, kto formułuje zarzut z racji na jego kaliber mierzony podstawą zarzutu pracownika.

Zarzuty nawiązujące do lżejszych (istotnych) wadliwości polecenia służbowego (niezgodność z prawem z art. 25 ust. 1 u.pr.sam., art. 77 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 18 ust. 2 u.p.u.p. i art. 46 ust. 2 ustawy o PIP; pomyłka z art. 25 ust. 1 u.pr.sam., art. 77 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 18 ust. 2 u.p.u.p. i art. 46 ust. 2 ustawy o PIP; naruszenie interesu społecznego z art. 18 ust. 2 u.p.u.p.), w ocenie ustawodawcy, wymagają nie tylko uruchomienia postępowania odwoławczego (wniesienia środka kwestionowania, zawiadomienia lub zastrzeżeń), co w wypadku wad kwalifikowanych nie było regułą, ale dodatkowo – co jest zasadą bezwzględną w wypadku wad kwalifikowanych – nie doprowadzają do upadku zaskarżonego polecenia i nie kończą postępowania (jako quasi-akty nadzoru), ale wymagają oczekiwania na rozstrzygnięcie w postaci polecenia wydanego w II instancji. W zależności od nazwy środka kwestionowania (zawiadomienie o wadliwości polecenia,

zastrzeżenia do polecenia) przełożony właściwy do rozpatrzenia środka (bezpośredni przełożony z art. 25 ust. 2 u.pr.sam., przełożony wydający polecenie w I instancji z art. 77 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 18 ust. 2 u.p.u.p. i art. 46 ust. 2 ustawy o PIP) wydaje w II instancji polecenie o potwierdzeniu zaskarżonego zawiadomieniem lub zastrzeżeniami polecenia.

Samo postępowanie odwoławcze, jako część relacji administracyjnych wynikających z podległości służbowej pracowników administracji w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., i niepodlegających reżimowi tego kodeksu z mocy odrębnych regulacji, w tym z uwagi na brak zewnętrznego waloru prawnego skutku polecenia, musi być traktowane jako uregulowane w sposób kompletny w poszczególnych pragmatykach. Nasuwa to kilka pytań, zwłaszcza o termin wydania polecenia w II instancji, oraz – co związane z tym problemem – zarzucalność niewykonania polecenia w wypadku (wydawałoby się wyłączonej w takich sprawach) nieuprawnionej bezczynności przełożonego. Skoro dopiero potwierdzenie polecenia narzuca obowiązek wykonania polecenia zakwestionowanego, to bez względu na długość postępowania odwoławczego (choćby miało to prowadzić do bezprzedmiotowości polecenia, które np. wymagało działania przed datą wydania polecenia II instancji), to do dnia wydania polecenia w przedmiocie potwierdzenia polecenia samo polecenie nie podlega wykonaniu. Nieco zbliża to pozycję pracownika administracji do tej równorzędnej przełożonemu, gdy zarzuty odwoławcze odnoszą się do wad kwalifikowanych polecenia. Stan niepotwierdzenia to nie tylko stan wydania polecenia uwzględniającego zawiadomienie lub zastrzeżenia, ale i stan bierności przełożonego po wniesieniu, odpowiednio, zawiadomienia lub zastrzeżeń. Zatem zwłoka z wydaniem polecenia II instancji z czasem przybiera formę zachowania organu uwzględniającego środek odwoławczy.

Nieuwzględnienie zawiadomienia o wadliwości polecenia lub zastrzeżeń do polecenia oznacza wydanie przez przełożonego polecenia pisemnego o potwierdzeniu zaskarżonego polecenia. Takie polecenie już nie podlega kwestionowaniu; jego skutkiem jest nakaz wykonania polecenia, choćby naruszającego w ocenie pracownika prawo w stopniu istotnym, zaś sama odpowiedzialność za skutki wykonania polecenia przechodzi z podwładnego na przełożonego wydającego polecenie w II instancji. Może się bowiem okazać, że

w ocenie innych właściwych organów władzy publicznej końcowo polecenie II instancji (choć samo niezaskarżalne środkami administracyjnymi ani skargą sądowoadministracyjną z uwagi na art. 5 pkt 2 p.p.s.a.), np. w ocenie sądu powszechnego w postępowaniu o zapłatę odszkodowania z art. 417^1 i nn. k.c., mogło okazać się nieprawidłowe, a zawiadomienie lub zastrzeżenia za uzasadnione, jak stanowi to np. art. 18 ust. 2 zd. 2 u.p.u.p. Wówczas, co wynika z tego ostatniego przepisu, odpowiedzialność za takie ustalenia dosięga nie pracownika, ale przełożonego.

Choć *expressis verbis* wyrażono ten skutek wyłącznie w u.p.u.p., to wydaje się, że właśnie taki jest cel wszystkich środków odwoławczych przysługujących od poleceń służbowych w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej. Doniosłość skutków prawnych wynikających z wydania polecenia o potwierdzeniu kwestionowanego polecenia została w pewien sposób dostrzeżona w wewnętrznych relacjach pracowniczych pomiędzy przełożonym II instancji a jego przełożonym. Ten ostatni, choć nie został (w granicach tego postępowania, bo w odrębnym I-instancyjnym, naturalnie tak) wyposażony w tytuł do uchylenia polecenia, może wydać w stosunku do takiego podwładnego własne polecenie w nowej sprawie pracowniczej, w tym nakazujące odmienne załatwianie spraw odwoławczych tego rodzaju w przyszłości. Jak wymaga tego np. art. 18 ust. 2 zd. 3 u.p.u.p., pracownik składający zastrzeżenia do polecenia, oprócz wniesienia ich do przełożonego właściwego do ich rozpatrzenia, obowiązany jest o nich powiadomić (np. przesyłając ich odpis) kierownikowi urzędu lub organowi nadrzędnemu nad urzędem, gdyby kwestionowane polecenie pochodziło od kierownika urzędu.

Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, mechanizm wydawania i kontroli prawidłowości poleceń służbowych w administracji publicznej uruchamia z urzędu co najmniej dwukrotną ocenę legalności polecenia. Pierwsza taka ocena zapada z chwilą wydania polecenia przez przełożonego. Z tym momentem polecenie obligatoryjnie podlega sprawdzeniu pod kątem jego legalności (prawidłowości wedle wad kwalifikowanych oraz istotnych, uzasadniających złożenie zawiadomienia lub zastrzeżeń) przez pracownika-adresata. Jeżeli wynik tej weryfikacji jest pozytywny i polecenie nie wykazuje wadliwości – jest wykonywane. Jeżeli jednak okazałoby się, że zawiera wadliwość, to do obowiązków adresata należy wniesienie

środka odwoławczego i spowodowanie skasowania polecenia z mocy prawa (w wypadku wad kwalifikowanych) lub z mocy polecenia II instancji (w wypadku wad istotnych). Niewniesienie środka kwestionowania polecenia służbowego wadliwego jest naruszeniem prawa ze strony pracownika wykonującego takie polecenie. Zatem w takim wypadku odpowiedzialność dosięga i przełożonego, i podwładnego. Jeżeli natomiast podwładny wniósł środek zaskarżenia, negując polecenie ocenione w odrębnym postępowaniu jako prawidłowe[229], tylko on odpowiada, zaś od odpowiedzialności za niewykonanie polecenia uwolniony zostaje wydający je przełożony. Każde zatem polecenie służbowe wymaga uruchomienia przez adresata (pracownika, podwładnego) swoistej – narzuconej wspomnianymi przepisami – procedury gabinetowej, odbywającej się na stanowisku pracy adresata polecenia. Przedmiotem tej procedury jest ocena prawidłowości polecenia z punktu widzenia katalogu jego wad kwalifikowanych, skutkujących utratą mocy obowiązującej z mocy prawa oraz istotnych, uzasadniających wzruszenie polecenia wskutek zawiadomienia o wadach istotnych lub zastrzeżeń. Nie ma zatem mowy o bezrefleksyjnym wykonywaniu poleceń służbowych w administracji publicznej, a następnie, gdy doprowadzą one do stanu naruszeń prawa w sferze zewnętrznej, tłumaczeniu się pracownika, iż to nie jego wola, ale treść polecenia sprawiła takie a takie następstwa[230].

5.4. Skarga na polecenie służbowe. Polecenie administracyjne rozpatrujące skargę na polecenie służbowe

Wyczerpanie trybu odwoławczego kwestionowania polecenia służbowego, pomimo zamkniętej kontroli sądowej, nie jest równoznaczne z zamknięciem definitywnym drogi zwalczania nieuprawnionego polecenia, w tym polecenia II instancji. Jak jednoznacznie stwierdzono w art. 3 § 4 k.p.a., pomimo że art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. w sprawach podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych (a więc

[229] Ryzyko bezwzględnego niewykonania polecenia zachodzi w wypadku wad kwalifikowanych bowiem wówczas niejako pierwszeństwo ma zarzut podwładnego co do wadliwości polecenia powodującej jego upadek *ex lege*.

[230] Zob. K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej*…, dz. cyt., s. 49.

w sferze oddanej do załatwiania poleceniami służbowymi) wyłączył stosowanie k.p.a., to jednak poczyniono tu wyjątek, dopuszczając stosowanie w tych sprawach Działu VIII k.p.a. Przepis art. 3 § 4 k.p.a. stanowi, że w sprawach wymienionych m.in. w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. stosuje się jednak przepisy Działu VIII k.p.a. zatytułowanego *Skargi i wnioski*. Tym samym rozstrzygnięto, że wydanie przez przełożonego wadliwego polecenia służbowego mieści się w granicach konstytucyjnego prawa politycznego do składania skarg w interesie własnym do organu władzy publicznej, stosownie do art. 63 zd. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 221 § 3 k.p.a. Przełożony, który wydał nieprawidłowe polecenie służbowe, może mieć zatem w związku z wniesieniem skargi przez adresata polecenia status organu lub pracownika, który naruszył praworządność lub interes skarżącego w rozumieniu art. 227 k.p.a. Samo zaś polecenie służbowe jest niczym innym jak działalnością pracownika (przełożonego służbowego) w rozumieniu art. 256 k.p.a. w sferze podległości służbowej pracowników z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Kryterium praworządności jest kryterium odpowiednim z punktu widzenia poddania polecenia służbowego ponownej ocenie przez organ rozpatrujący skargę, bowiem kryterium legalności stanowiło już podstawowy dopuszczony przez przepisy zarzut zawiadomienia lub zastrzeżeń składanych w toku instancji. Natomiast nakaz stosowania działu VIII k.p.a. do warstwy poleceń służbowych wynikający z art. 3 § 4 k.p.a. wskazuje, że regulacje tego działu podlegają stosowaniu wprost. Zatem nie ma możliwości uchylenia się przez organ rozpatrujący skargę od oceny tego, czy polecenie naruszyło interes pracownika – skarżącego. Czyni to ze skargi swoisty środek rozpatrywania sporu na tle stosunku pracy; organ rozpatrujący skargę staje się w pewnym sensie rozstrzygającym w postępowaniu kontradyktoryjnym i za pomocą administracyjnego modelu rozstrzygania sporu z zakresu prawa pracy ma wypowiedzieć się, czy polecenie – jakkolwiek legalne – nie powinno było być wydawane, z racji na zbyt daleko idącą ingerencję w sferę praw pracowniczych.

Skarga pracownika wniesiona na polecenie, które wydano w następstwie niekorzystnego dla tego pracownika rozpatrzenia zawiadomienia o wadliwości polecenia lub zastrzeżeń do polecenia, jest skargą na działalność obydwu przełożonych służbowych wydających kolejno polecenia, jeżeli regulacje o sposobie rozpatrywania tych

środków przewidywałyby dewolutywność. Wówczas skarga winna mieć nadany bieg zgodnie z § 2 r.o.p.[231] Rozpatrzenie skargi na polecenie służbowe może być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, w ramach którego właściwy organ będzie miał tytuł wezwać organ (przełożonego osoby wydającej polecenie) do złożenia wyjaśnień lub materiałów (dokumentów) mogących zobrazować realia i stan faktyczny, w jakim wydano polecenie zgodnie z § 9 r.o.p. Niewątpliwie zabezpieczeniem rzetelności sposobu załatwienia skargi w sprawach pracowniczych jest § 11 r.o.p., który stanowi, że skarga dotycząca określonej osoby (a więc również przełożonego wydającego nieuprawnione w ocenie skarżącego polecenie służbowe) nie może być przekazana do rozpatrzenia tej osobie (a więc przełożonemu, który wydał kwestionowane polecenie) ani też osobie, wobec której ona pozostaje w stosunku nadrzędności służbowej (a więc pracownikowi podległemu organizacyjnie przełożonemu, który wydał kwestionowane polecenie).

Czynnością załatwiającą skargę pracownika kwestionującego polecenie służbowe przełożonego w administracji publicznej jest, co do zasady, zawiadomienie o sposobie rozstrzygnięcia sprawy, które winno być wydane w terminie miesięcznym (art. 237 § 3 k.p.a.). W sprawach ze skarg na polecenia służbowe uwagę jednak należy skierować na § 12 r.o.p., który, jak się wydaje, przewiduje specjalną odmianę sposobu załatwienia skargi na polecenie służbowe, adekwatną do przedmiotu zaskarżenia. Organ rozpatrujący skargę może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydać p o l e c e n i e lub podjąć inne stosowne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstania. Istnieje tym samym kwalifikowana odmiana polecenia o podłożu administracyjnoprawnym, i to procesowym, czerpiąca swój byt z art. 238 § 1 k.p.a. w zw. z § 12 r.o.p.

Wniesienie skargi na polecenie wydane w realiach pracowniczych dokonuje transformacji natury samego polecenia, które przez organ rozpatrujący sprawę badane jest w reżimie prawa administracyjnego, zaś końcowym wynikiem postępowania administracyjnego ze skargi jest polecenie o zupełnie innej jakości – niemające już zupełnie związku z relacją prawa pracy; jest poleceniem administracyjnym.

[231] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. z 2002 r., nr 5, poz. 46.

Organ rozpatrujący skargę, co do zasady, nie jest ani przełożonym służbowym, ani kierownikiem zakładu pracy zatrudniającym organ wydający polecenie, zaś zawartość nakazów i zakazów inkorporowanych w poleceniu załatwiającym skargę nie jest ograniczona przepisami prawa pracy, ale klauzulą uwzględnienia skargi przez wywołanie cudzego działania, które w dowolny sposób usunie stwierdzone uchybienia, a nawet uzdrowi stan przez usunięcie przyczyn ich powstania, jak wymaga tego § 12 *in fine* r.o.p. Nawet więc gdy polecenie załatwiające skargę na polecenie służbowe będzie ingerowało w relację prawa pracy (podległości służbowej między pracownikiem a wydającym polecenie), tj. obejmującą treść stosunku pracy, ta sama treść, która odpowiada czynnościom pracowniczym (podwładnego lub przełożonego), nakazanym poleceniem administracyjnym ma już wyłącznie walor aktu administracyjnego zewnętrznego. Los relacji pracowniczej uzależniono bowiem w tym wypadku od rozstrzygnięcia organu ulokowanego poza strukturą organizacyjną aparatu, stanowiącego zakład pracy, zaś sama treść takiego polecenia może znacznie nawet wykraczać poza granice sprawy pracowniczej z zawiadomienia lub zastrzeżeń od polecenia służbowego.

Polecenia administracyjne, tzn. wydawane w następstwie stosowania prawa pracy, ale przyjmujące postać aktu administracyjnego pochodzącego od podmiotu niezwiązanego ani z pracownikiem, ani z przełożonym relacją prawa pracy, to nie tylko polecenia wydawane w następstwie rozpatrzenia skargi na polecenie służbowe. Trafnie dostrzegł K. Świderski, że takie polecenia występują np. w organach samorządu terytorialnego, gdzie organ obsługiwany przez aparat innego organu (z racji nieposiadania własnego urzędu, biura, a tym samym zakładu pracy i pracowników) działa wyłącznie jako czysty twór ustrojowy[232]. Stosownie do art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, art. 19a ustawy o samorządzie powiatowym[233] i art. 21a ustawy o samorządzie województwa[234] przewodniczący rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa), w związku z realizacją swoich obowiązków, może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy (starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego)

[232] K. Świderski, *Polecenie w administracji publicznej*…, dz. cyt., s. 46.

[233] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684.

[234] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581.

wykonującym zadania organizacyjne prawne i inne związane z funkcjonowaniem rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa), komisji i radnych (zd. 2); w tym wypadku przewodniczący wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników (zd. 2). Choć tego rodzaju polecenie zostało przez ustawodawcę nazwane służbowym, to jednak jego związek ze stosunkiem pracy jest w zasadzie żaden. Rada (sejmik) to odrębny organ względem struktury podległości pracowniczej (pracownik urzędu – wójt, starosta, marszałek województwa). Jedynym usprawiedliwieniem, aby tę odmianę poleceń nazywać służbowymi, jest jednak to, że przewodniczący rady (sejmiku) pełni w stosunku do pracodawcy adresatów poleceń (pracowników urzędu) funkcję pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy. Takie zatem polecenie administracyjne, które jest poleceniem pracodawcy (pracodawcy wyższego stopnia), na powrót w ocenie ustawodawcy, może być nazywane poleceniem służbowym, a więc wykazującym minimum związku z regulacjami prawa pracy.

6. Akt powołania

6.1. Uwagi ogólne

Nie wszystkie odmiany powołania odpowiadają ramom tego opracowania, narzuconym jego tytułem. Wymogi dyscypliny pisarskiej dopuszczają wyłącznie prowadzenie wywodów dotyczących aktów powołania, o jakich mowa w art. 68 § 1 k.p. Przepis ten stanowi, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Kluczowe zatem znaczenie dla wyselekcjonowania takiego powołania pracowniczego ma to, aby relacja prawna, którą ono inicjuje, była stosunkiem pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p. Nie zatem nazwa aktu (powołanie), ale natura powołania pracowniczego i relacja pracowniczego stosunku pracy przez ten akt nawiązania mają decydujące znaczenie dla badań nad powołaniem z punktu widzenia jego właściwości regulowanych przez prawo administracyjne[235]. Już te wstępne ustalenia

[235] Zob. zwłaszcza W. Muszalski, *Instytucja powołania na stanowisko w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1976, nr 11, s. 29 oraz T. Romer, *Stosunek pracy na podstawie powołania*, „Prawo Pracy" 2006, nr 7–8, s. 3.

pozwalają wyeliminować z pola poszukiwań wszystkie powołania, które – jakkolwiek posiadają walor decyzji administracyjnej (i stanowią z tego względu przedmiot zainteresowania prawa administracyjnego) – nie nawiązują kodeksowego stosunku pracy. Mowa tu o powołaniach stanowiących akty nawiązania stosunku służbowego na stanowiskach w zmilitaryzowanych służbach mundurowych. Tę grupę decyzji administracyjnych w sprawie powołania, które poza regulacjami k.p. normują pragmatyki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych wyodrębniła A. Korcz-Maciejko, twierdząc, że wspólna dla tego powołania i powołania z art. 68 i nn. k.p. jest wyłącznie formuła wskazująca na tryb obsadzania wysokich stanowisk pracy i wysokich stanowisk służbowych, wiążących się z określonym prestiżem, odzwierciedlającym rangę stanowiska na tle aparatu służby (w pragmatyce) lub zakładu pracy (w k.p.)[236]. Do decyzji administracyjnych – rozkazów personalnych w sprawach powołania i odwołania funkcjonariuszy zatrudnionych na podstawie stosunku służbowego *sensu stricto* – należą rozkazy personalne w sprawie powołania, o jakich mowa np. w art. 6b–6d ustawy o Policji w zw. z § 3 ust. 1 pkt 2 i § 18 r.s.s.p., które odsyłają w zakresie powoływania i odwoływania do trybu orzekania uregulowanego w k.p.a.[237]

Z punktu widzenia zainteresowań prawa pracy akt powołania zaczął występować w polskim systemie prawnym w latach 1918–1920, kiedy to powołanie przewidziano jako formę nawiązania stosunku zatrudnienia w szkołach akademickich na stanowiskach kierowników katedr oraz w spółdzielniach, na stanowiskach członków zarządu[238]. W. Perdeus w aktach powołania, z racji wymogu wstąpienia zatrudnionego w relację zobowiązaniową, dopatrywał się powołania o cechach pracowniczych[239]. Warto przywołać pogląd R. Borka-Buchajczuka, który na bazie regulacji § 28 statutu Polskich Lasów

---

[236] A. Korcz-Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, dz. cyt., s. 95.

[237] Zakresem zastosowania k.p.a. do rozkazów personalnych, w tym również o powołaniu na stanowisku służbowe, zajmowała się A. Korcz-Maciejko, *Charakter prawny rozkazu*…, dz. cyt., s. 31.

[238] Zob. *ustawę z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Dz.U. z 1920 r., nr 72, poz. 949* i *ustawę z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733*.

[239] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 98 i 99.

Państwowych, stanowiącego załącznik do *r.p.s.p.*[240], wskazał funkcję powołania, w drodze którego obsadzano funkcję pracowników przedsiębiorstwa. Autor ten wskazał, że powołanie to miało kreować podstawę stosunku pracy adekwatną do kompetencji do kierowania organizacją, łatwą obsadę stanowisk kierowniczych oraz zmianę władz przedsiębiorstwa[241]. Przy takich założeniach kierowania aparatem organizacyjnym nie mogła się sprawdzić na dłuższą metę konstrukcja stabilnego mianowania na stanowisko.

Nieco późniejszą datę wprowadzenia powołania wskazał J. Stelina, przywołując rozwiązanie *art. 24 r.w.a.p.*, tj. *rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw: przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji*[242], gdzie uregulowano akt powołania dyrekcji przedsiębiorstwa państwowego wydzielonego z administracji państwowej w celu sprawniejszego niż w ramach urzędu zarządzania produkcją wedle zasad gospodarki handlowej. Konstrukcja ta była kontynuowana w przedsiębiorstwach państwowych po wojnie, od roku 1947 r., gdzie w *art. 11 ust. 1 dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych*[243], pracownicy kierujący pracą przedsiębiorstwa (członkowie dyrekcji) byli urzędnikami państwowymi powoływanymi przez właściwego ministra. P. Kłosiewicz podkreślał, że regulacje prawne pozwalają na wyodrębnienie instytucji powołania pracowników niezależnej od umowy o pracę oraz mianowania[244]. Za pomocą powołania państwo zapewniało sobie stały wpływ na kierowanie gospodarką narodową, ale pozostawiając osobom powoływanym do pełnienia funkcji kierowniczej status pracownika[245]. Instrument nawiązywania stosunku pracy na stanowiskach kierowniczych z podmiotów gospodarki

[240] *Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 570.*

[241] R. Borek-Buchajczyk, *Ewolucja zakresu podmiotowego powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy*, [w:] *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz*, „Studia Iuridica Lubliniensia" t. 24, 3, Lublin 2015, s. 318.

[242] *Dz.U. z 1927 r., nr 25, poz. 195*. Zob. szerzej J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 161–164.

[243] *Dz.U. z 1947 r., nr 8, poz. 42*.

[244] P. Kłosiewicz, *Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6, s. 995.

[245] Tamże, s. 1006.

narodowej przeniesiono końcowo do organów administracji publicznej, czego dowodzi *art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1963 r. w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach pracowniczych prezydiów rad narodowych oraz na niektórych stanowiskach w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym*[246], gdzie m.in. kierowników wydziałów i ich zastępców powoływano na stanowiska jako pracowników. Regulacje te kontynuowano pod rządami *u.p.r.n.*[247]. W. Szubert twierdził, że powołanie przyjęło formę nawiązania stosunku pracy z osobami na stanowiskach kierowniczych zarówno w aparacie gospodarczym, jak i w administracji[248].

Pierwotna wersja *art. 68* k.p. stanowiła, że stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach albo w przepisach wydanych na podstawie *art. 298* k.p. Przepis *art. 298 § 3* k.p. wprowadzał fakultatywną delegację dla Rady Ministrów, podstawę do określenia działów służb państwowych, zakładów opieki zdrowotnej, jednostek pomocy społecznej i jednostek wojskowych oraz jednostek służby zagranicznej i związanych z obronnością kraju, w których nawiązywane są stosunki pracy na podstawie powołania. Ta ścieżka legislacyjna pozwoliła zatrudniać na podstawie powołania na stanowiskach m.in. Prezesa Głównego Urzędu Ceł (*§ 3 ust. 5 r.s.p.o.p. pracowników urzędów administracji celnej*) oraz osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych pracowników państwowych (*§ 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych*[249]). Odrębne przepisy, o jakich mowa w *art. 68 § 1* k.p., to m.in. przepisy prawa pracy o charakterze wewnętrznego kierownictwa, do jakich należał w szczególności *§ 2 ust. 1 zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 1976 r. w sprawie określenia kierowniczych i innych samodzielnych stanowisk pracy w urzędach państwowych*[250], który przewidywał powołanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy z pracownikami na stanowiskach kierowniczych w naczelnych i centralnych

[246] *Dz.U. z 1963 r., nr 35, poz. 203.*

[247] *Ustawa z dnia 15 lipca 1968 r. o pracownikach rad narodowych*, *Dz.U. z 1968 r., nr 5, poz. 164.*

[248] W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972, s. 113 i nn.

[249] *Dz.U. z 1974 r., nr 49, poz. 300.*

[250] *M.P. z 1976 r., nr 4, poz. 16.*

organach administracji państwowej (dyrektorzy departamentów, naczelnicy wydziałów), terenowych organów administracji państwowej (dyrektor wydziału, kierownik oddziału) oraz w urzędach miejskich (dyrektora i kierownika wydziału, sekretarza). Akt powołania jako podstawa stosunku pracy okresowo funkcjonował jako tytuł do powoływania osób wykonujących zadania organów (zastępca wójta, zastępca burmistrza, zastępca prezydenta miasta) w samorządzie terytorialnym, czego dowodzi *art. 2 pkt 3 u.pr.sam. z 1990 r.*, gdzie przewidziano zatrudnienie na podstawie powołania na stanowiskach pracy: zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarza gminy, sekretarza powiatu, skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu), skarbnika powiatu i skarbnika województwa. Współcześnie z katalogu został usunięty sekretarz, jeśli spojrzeć na art. 4 pkt 2 u.pr.sam.

Do stanu prawnego na tle art. 68 k.p. odniósł się, w niezwykle doniosłym opracowaniu, W. Sanetra, stwierdzając, że dotychczasowe doświadczenia z powołaniem jako podstawą stosunku pracy wskazują, iż powinien on w k.p. zostać utrzymany, ale wyłącznie w służbie publicznej i tylko w wypadkach określonych w akcie o randze ustawowej[251]. Nawet tam, gdzie pojawiały się wątpliwości jurydyczne, co do tego, czy akt powołania do pełnienia funkcji, tj. powołanie w sensie organizacyjnym, w podmiocie prawa gospodarczego (np. w spółdzielni), jest powołaniem pracowniczym, czy też powołaniem właściwym pełnieniu funkcji (jak np. w spółce prawa handlowego), dostrzegalne są poglądy rezerwujące współcześnie powołanie w rozumieniu art. 68 k.p. jako podstawę stosunku pracy właściwą sektorowi publicznemu, tzn. organom władzy publicznej[252]. Powołanie funkcjonujące w podmiotach obrotu handlowego, tj. w spółkach handlowych (powołanie członka zarządu spółki kapitałowej) i spółdzielniach (powołanie członka zarządu spółdzielni) pozostało powołaniem właściwym sferze zarządzania, tj. powołaniem do pełnienia funkcji w organie zarządzającym podmiotu gospodarczego; jest powołaniem niepracowniczym, a regulacje o ustroju tych podmiotów, nie prowadząc spraw gospodarki narodowej, nie są odrębnymi

[251] W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz (red.), L. Nawacki, B. Wagner, *Prawo pracy a wyzwania XXI-go w. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 307 i nn.

[252] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 128.

przepisami w rozumieniu art. 68 k.p., a tym samym nie tworzą stosunku pracy, ale relację podległości organizacyjnej.

Cenne uwagi na tle właściwości powołania, nawiązujące do aksjologii jego wprowadzenia w okresie międzywojennym do polskiego prawa pracy, wskazał J. Stelina, twierdząc, że głównymi cechami, w których upatrywano korzyści w powołaniu, były: łatwość natychmiastowego odwołania osoby powołanej bez potrzeby podawania przyczyny (względnie z dowolnie nazwanej przyczyny, np. takiej jak utrata zaufania do powołanego), a więc redukcja instrumentów ochrony pracownika, optymalne nadawanie się powołania niezwiązanego ze stosunkiem pracy do obsadzania piastunów wysokich funkcji organów państwa, co wygenerowało w istocie dwie odmiany powołania, tj. a) powołanie organizacyjne, nienawiązujące stosunku pracy z uwagi na odmiennie formułowane wymogi adresowane do kandydatów na piastunów organów państwa oraz b) powołanie o podwójnym skutku, organizacyjnym (w sferze pełnienia funkcji państwowej) i obligacyjnym (umożliwiające wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy z powołania właśnie)[253].

Współczesny stan prawny wprowadza pewien nieład w sferze aktów powołania, gdyż różne aktywności różnych podmiotów korzystają z tej nazwy, i tylko nieliczna ich część odpowiada wymogom stawianym tytułem tego opracowania, a więc stanowi ingerencję w sytuację pracownika za pomocą jednostronnego aktu właściwego organu administracji, której następstwem jest nawiązanie kodeksowego stosunku pracy w drodze powołania. Stąd ocenić należy w pierwszej kolejności te akty powołania, których natura, tryb wydawania, a przede wszystkim skutki prawne, prowadzą do wniosku, że nie są powołaniami z art. 68 k.p. Następnie należałoby je odrzucić jako nieistotne dla prowadzonego tu wywodu. Dopiero dokonanie takiej selekcji sprawi, że będzie można nad powołaniami z art. 68 k.p. dokonywać dalszej oceny co do prawnego charakteru podmiotu wydającego akt powołania (z punktu widzenia jego cech organu administracji publicznej) i stopnia, w jakim taki akt stanowi przedmiot zainteresowania prawa administracyjnego, zwłaszcza czy spełnia warunki stawiane aktowi administracyjnemu, w tym decyzji administracyjnej kierownika zakładu pracy, kierownika urzędu (organu-pracodawcy).

---

[253] J. Stelina, *Stosunki pracy*…, dz. cyt., s. 163 i 164.

6.2. Powołanie zmilitaryzowane: decyzja – rozkaz personalny o powołaniu na stanowisko służbowe

Pierwszą grupą aktów powołania, nieobjętych z pewnością przedmiotem tego opracowania, są decyzje administracyjne – rozkazy personalne o powołaniu na stanowiska służbowe w organach administracji publicznej, które przepis prawa zastrzega dla funkcjonariuszy zatrudnionych na podstawie administracyjnego stosunku służbowego. Występują one w formacjach zmilitaryzowanych. Do tej grupy będą należeć również w pewnej części powołania w administracji zespolonej i niezespolonej w rozumieniu, odpowiednio, art. 52 (np. komendant wojewódzki Policji, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej) i art. 56 (np. szef wojskowego centrum rekrutacji, komendant oddziału SG) u.w.a., gdzie sama formacja zatrudniająca (przełożony służbowy właściwy do spraw osobowych, służbodawca) stanowi służbę mundurową. Tu akt powołania przyjmuje bezwzględnie postać decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a.; decyzję taką pragmatyki służbowe nazywają zwykle rozkazem personalnym w sprawie wydawanej w zakresie stosunku służbowego *sensu stricto*. Odsyła się organy stosujące to powołanie do odrębnych przepisów pragmatycznych regulujących ustrój organów formacji mundurowych (np. art. 6b ustawy o Policji w zw. z § 3 ust. 1 pkt 2, § 3 ust. 4 i § 19 ust. 1 r.s.s.p.). Następstwem decyzji – rozkazu personalnego o powołaniu na kierownicze lub samodzielne stanowisku służbowe, zwłaszcza na stanowisko piastuna organu kierującego służbą, nie jest nawiązanie stosunku pracy, lecz materialnego stosunku prawa administracyjnego, stosunku służbowego. Ta kategoria powołań podlega zatem wykluczeniu z dalszych dociekań.

To, co może mieć znaczenie w zakresie związków zachodzących pomiędzy powołaniem – rozkazem personalnym a powołaniem pracowniczym – z punktu widzenia prawa administracyjnego, jak trafnie zauważa to A. Korcz-Maciejko, to status pracodawcy lub innego podmiotu powołującego na stanowisko. Podmiot ten, nawet w relacjach prawa pracy, występuje jako organ, na co wskazuje art. 70 § 1 k.p. To organ powołuje i odwołuje pracownika ze skutkiem, odpowiednio, nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy. Zatem w kategorii organów będą z pewnością również mieścić się

organy administracji publicznej, tyle że spośród organów administracji publicznej powołujących w trybie art. 68 k.p. należałoby wyłączyć te organy właściwych służb zmilitaryzowanych, które są organami administracji publicznej, a przecież nie powołują swoich funkcjonariuszy i pracowników na podstawie art. 68 k.p., lecz na podstawie samoistnych regulacji pragmatycznych, tworząc lub modyfikując stosunek służbowy, stosunek prawa administracyjnego[254].

Aksjologia zastąpienia w formacjach mundurowych mianowania aktem powołania (choć tu obydwa akty są decyzjami – rozkazami personalnymi w sprawie stosunku służbowego) wydaje się podobna jak w wypadku art. 68 k.p. Jak twierdzi, nie bez racji, I. Dąbrowska i J. Kube, z mocy szczególnej regulacji pragmatycznej zmniejsza się w wypadku rozkazu o powołaniu trwałość relacji służbowej wiążącej funkcjonariusza ze stanowiskiem. Organ odwołujący ze stanowiska nie musi poszukiwać podstawy pośród katalogu podstaw zwolnienia, ale może powołać się na dowolną przyczynę, obrazowaną ustawowym zwrotem „może odwołać w każdym czasie"[255]. Nie można pominąć też cennego poglądu J. Steliny, który dostrzega, że w relacjach stosunków pracy opartych na art. 68 k.p. regulacja art. 11 k.p. wymaga jakiejś postaci oświadczenia woli aprobującego przez pracownika wstąpienie w stosunek oparty na powołaniu. Innymi słowy, przyjęcie aktu powołania pracowniczego, wyrażenie nań zgody, choćby przez przystąpienie do pracy wynikającej z powołania, jest takim oświadczeniem woli. W wypadku funkcjonariuszy powoływanych na stanowiska, po wydaniu aktu powołania, takiego pola nie ma z racji na walor powołania wynikający z natury rozkazu personalnego, jako aktu imperatywnego, bezwzględnego. Stąd, jak podkreśla się w doktrynie, ta zgoda jest konsumowana już przez samą wolę pozostawania w służbie, inkorporowaną w podaniu o przyjście do służby (dobrowolnym wstąpieniu do służby) oraz akcie ślubowania (względnie przysięgi wojskowej) i nieodwołania tej woli przez powstrzymywanie się od składania raportu (wniosku) o wszczęcie postępowania w przedmiocie zwolnienia ze służby, tzn.

---

[254] Zob. W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, dz. cyt., s. 95.

[255] I. Dąbrowska, J. Kube, *Trwałość stosunku służbowego policjanta*, [w:] I. Dąbrowska (red.), J. Kube, *Zasada państwa prawnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 21–24.

zmierzającego do opuszczenia całej formacji[256]. Różnica ta wynika z tego, że podanie składane do organu powołującego pracownika jest inicjatywą zmierzającą do nawiązania kodeksowego stosunku pracy, zaś zgłoszenie gotowości wstąpienia do służby jest formą wykonywania prawa dostępu do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji RP. A tylko niektóre stosunki pracy oparte na k.p. można kwalifikować jako służbę publiczną. Wreszcie, zgodnie z pewną grupą poglądów prawnych, powołanie pracownicze może być dowolnie zastępowane umową o pracę, tworząc dla pracownika szerszą ochronę niż akt powołania[257]. O ile przejście z jednej odmiany stosunku prawa pracy (z powołaniowego na umowny) jest dopuszczalne, o tyle konwersja stosunku służbowego w stosunek pracy nie odnajduje żadnych podstaw, bowiem wynaturzyłaby istotę stosunku służbowego, z jego podległością służbową, wymogiem zdyscyplinowania oraz odpowiedzialnością dyscyplinarną.

6.3. Powołanie administracyjne

Istnieje pewna odmiana aktów powołania, które tworzą relację prawną o wyłącznym podłożu administracyjnoprawnym, zwanym niekiedy też podłożem organizacyjnym[258], a więź prawna powstająca pomiędzy powołującym i powołanym nie jest ani pracownicza, ani też służbowa; nie nawiązuje relacji pracy w rozumieniu k.p., ale opiera się na powołaniu do pełnienia funkcji organu administracji publicznej (członka organu). Taką funkcją jest zwykle status członka organu kolegialnego organu administracji publicznej albo też funkcja piastuna organu administracji publicznej monokratycznego (względnie jego zastępcy lub funkcjonariusza publicznego wykonującego powierzoną część zadań przynależnych organowi) pełniącego swoje zadania wprawdzie zawodowo, ale bez nawiązywania stosunku zatrudnienia, pozapracowniczo. Ta sfera działania administracji

[256] Sama odwołalność woli pozostawania w służbie jest znacznie ograniczona (przez przymusowe zatrzymanie w służbie osoby pragnącej ją opuścić, w terminie maksymalnym wyznaczonym pragmatyką), a niekiedy nawet wyłączona, jak ma to miejsce w Siłach Zbrojnych RP.

[257] Zob. postanowienie SN z dnia 25 maja 1976 r., I PRN 37/76, OSNCP 1976, nr 11, poz. 258, a także uchwałę SN z dnia 4 października 1994 r., I PZP 42/94, OSNP 1994, nr 11, poz. 184.

[258] Np. J. Stelina, *Stosunki pracy*…, dz. cyt., s. 162.

publicznej zapewne leży najbliżej zainteresowań polityki. Tego rodzaju powołania wykazują dwie odmiany; powołania takie są albo typowymi powołaniami organizacyjnymi[259], albo też powołaniami imitującymi powołanie pracownicze. Powołania organizacyjne nie przewidują, nawet w drodze wąskiego odesłania, jakiejkolwiek możliwości zastosowania regulacji prawa pracy do osoby powołanej do pełnienia funkcji. Tego rodzaju powołania adresowane do takich osób pełniących funkcję organów administracji publicznej, jak pozaetatowy członek regionalnej izby obrachunkowej (art. 15 ust. 2 i 6 u.r.i.o.)[260], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), pozaetatowy członek samorządowego kolegium odwoławczego (art. 7 ust. 2 i 7 u.s.k.o., gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), członek powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 6a ust. 1 i 4 u.r.z., gdzie organem powołującym jest, odpowiednio, starosta i wojewoda), członek wojskowej komisji lekarskiej (art. 62 ust. 6 u.o.o., gdzie organem powołującym jest wojewoda) lub członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji)[261].

Powołania administracyjne imitujące powołania pracownicze to powołania, które generują w pewnych, wybranych przez ustawodawcę wąskich sferach, skutki przypominające te, jakie przynoszą regulacje prawa pracy. Do takich skutków należą przede wszystkim: prawo do wynagrodzenia zasadniczego, prawo do dodatku funkcyjnego do wynagrodzenia zasadniczego, dodatek za wieloletnią pracę, nagrody za szczególne osiągnięcia, odprawa, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, o jakich mowa w art. 3b i nn. u.w.o.[262] Ta właśnie regulacja, zaliczająca się do unormowań prawa administracyjnego, generuje zamkniętą listę stanowisk obejmowanych z powołania, które niejako *ex definitione* są powołaniami administracyjnymi. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że powołania pochodzące od organów

---

[259] J. Stelina zwrócił uwagę, że powołanie w ramach stosunku organizacyjnego opiera się wyłącznie na regulacjach prawnoustrojowych, kreujących organy władzy publicznej pod względem personalnym. J. Stelina, *Stosunki pracy*…, dz. cyt., rozdział II.

[260] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 7.

[261] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722.

[262] Ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 624.

administracji lub też powołania na stanowiska w administracji ulokowane poza tym katalogiem mają szansę być przedmiotem badań odpowiadających wymogom tytułowym tego opracowania. Przepisy u.w.o. tworzą też pewien niedosyt, bowiem w stosunku do niepracowników pełniących funkcje organów wyłonionych na podstawie powołania posługują się terminem „stanowisko". Zatem istnieją kategorie stanowisk, które nie są stanowiskami pracy, a więc są stanowiskami pozapracowniczymi. Można zatem chyba mówić tu o stanowisku administracyjnym, obejmowanym w drodze powołania administracyjnego (organizacyjnego lub imitującego pracownicze), w celu pełnienia na nim funkcji publicznej, którego „administracyjność" („upaństwowienie", „państwowość"), natura takiego stanowiska nie wynika z aktu organu powołującego (jak w wypadku powołania – rozkazu personalnego), ale z natury stosunku prawnego, jaki jest realizowany po powołaniu na tak rozumiane stanowisko.

Podkreśla się, że unormowania prawa publicznego o wynagrodzeniu osób wyłanianych z powołań imitujących są regulacjami „zastępującymi odpowiednie unormowania wynikające z pragmatyk pracowniczych i służbowych [i wymagają] ostrożnej analogii niektórych regulacji prawa pracy, np. w zakresie urlopów wypoczynkowych, wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy i uprawnień rodzicielskich"[263]. Do takich funkcji pełnionych z mocy powołania administracyjnego należą: Prezes Rady Ministrów i ministrowie (art. 154 ust. 1 Konstytucji RP), wojewoda (art. 6 ust. 1 u.w.a.[264] w zw. z art. 152 ust. 2 Konstytucji RP, gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), sekretarz stanu i podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub w ministerstwie (art. 28 ust. 1 i art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[265], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Inspektor Pracy (art. 4 ustawy o PIP, gdzie organem powołującym jest Marszałek Sejmu), Szef Służby Cywilnej (art. 10 ust. 3 u.s.c., gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych[266], gdzie organem powołującym jest

[263] J. Stelina, *Stosunki pracy*…, dz. cyt.
[264] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 190.
[265] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1050.
[266] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781.

Sejm RP), Główny Inspektor Sanitarny (art. 8 ust. 2 ustawy o PIS[267], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Geodeta Kraju (art. 6b ust. 1 pr.geod.kart.[268], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Inspektor Ochrony Środowiska (art. 4 ust. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska[269], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 88 ust. 3 pr.bud.[270], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[271], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 73 ust. 2 u.s.u.s.[272], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Instytutu Pamięci Narodowej (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[273], gdzie organem powołującym jest Sejm RP), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[274], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[275], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 415 ust. 1 pr.kom.el.[276], gdzie organem powołującym jest Sejm RP), Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca

---

[267] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416.

[268] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1151.

[269] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 425.

[270] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418.

[271] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 266.

[272] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 479.

[273] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 102.

[274] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 594.

[275] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 135.

[276] Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1221.

2002 r. – Prawo lotnicze[277], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Inspektor Farmaceutyczny (art. 111 ust. 1 pr.farm.[278], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (art. 3 ust. 1 u.u.r.p.l.[279], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[280]), Główny Inspektor Transportu Drogowego i wojewódzki inspektor transportu drogowego (art. 53 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[281] w zw. z art. 52 u.w.a, gdzie organem powołującym jest odpowiednio Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda), Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (art. 468 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych[282], gdzie organem powołującym jest minister właściwy do spraw gospodarki), Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 – Prawo atomowe[283], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Lekarz Weterynarii (art. 6 ust. 3 i art. 41 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej[284], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Dyrektor Biura Nasiennictwa Leśnego (art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym[285], gdzie organem powołującym jest minister właściwy do spraw środowiska), Szef Krajowej Administracji Skarbowej (art. 13 ust. 2 ustawy o KAS, gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Głównego Urzędu Miar (art. 12 ust. 1 pr.miar.[286],

[277] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2110.

[278] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 686.

[279] Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1223.

[280] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 697.

[281] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1539.

[282] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320.

[283] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277.

[284] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 12.

[285] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1097.

[286] Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2063.

gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (art. 24 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej[287], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 126 u.u.i.ś.[288], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Główny Konserwator Przyrody (art. 92 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody[289], gdzie organem powołującym jest minister właściwy do spraw środowiska), Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (art. 7 ust. 4 u.k.r.[290], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Szef Kancelarii Prezydenta RP (art. 143 Konstytucji RP w zw. z § 2 ust. 4 zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[291], gdzie organem powołującym jest Prezydent RP).

Dwie kwestie wymagają podkreślenia na tle regulacji o powołaniach administracyjnych. To przepisy prawa administracyjnego w postaci art. 2 u.w.o. rozstrzygają, że tego rodzaju osoby nie są pracownikami, a powołania im udzielone nie są powołaniami z art. 68 k.p. Ustawodawca niekiedy sam to potwierdza w wyraźnej wypowiedzi normatywnej, jak ma to miejsce np. w art. 9 ust. 4 u.u.r.p.l., gdzie wprost wskazano, że stosunek z powołania nie należy do stosunków pracy. Po drugie, centralne i terenowe organy, których piastunowie są administracyjnoprawnymi, niepracowniczymi stanowiskami obejmowanymi z powołania zostały wymienione w art. 2 u.w.o. w ramach listy enumeratywnej, co otwiera dyskusję w zakresie charakteru powołań, które nie są objęte tą regulacją, zwłaszcza tych, co do których regulacje szczególne milczą, czy są natury pracowniczej, czy też wciąż administracyjnej. Te aspekty zostaną poruszone w partii tekstu poświęconej powołaniom właściwym. Po trzecie wreszcie,

---

[287] Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 773.

[288] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.

[289] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478.

[290] Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2039.

[291] M.P. z 2024 r., poz. 398.

powołania administracyjne i przeciwstawne im w skutkach odwołania administracyjne są w sensie procesowym traktowane przez ustawodawcę jak decyzje administracyjne zaskarżalne powództwem do sądu powszechnego, o jakich mowa w art. 109 § 1 pkt 9 i art. 111 § 1 k.p.a. Np. w art. 416 ust. 4 pr.kom.el. przewidziano odwołanie do sądu pracy od aktu odwołania ze stanowiska, odsyłając do stosowania art. 45 k.p. Nie ulega wątpliwości wybitnie administracyjny, niepowiązany z instytucjami prawa pracy charakter aktu powołania (odwołania), do którego w drodze wyjątku podlegają zastosowaniu niektóre podstawy jego wydania inkorporowane przez prawo pracy. Materialna podstawa prawna takiego aktu w postaci przepisu prawa pracy (co ma miejsce np. również w wypadku decyzji PIS o stwierdzeniu choroby zawodowej, nakazów organów PIP albo decyzji o mianowaniu urzędniczym) przesądziła, że funkcję sądu administracyjnego przejął sąd rejonowy – sąd pracy. O polu kognicji, w jakim zbiegają się funkcje wojewódzkiego sądu administracyjnego i sądu pracy, stosowny wywód zaprezentowano w odrębnej części opracowania.

6.4. Powołanie ustrojowe

Swoisty charakter przypisać należy takiemu aktowi powołania, który kreuje piastuna stanowiska państwowego (członka organu państwa), jakiemu nie przypisano żadnej funkcji z zakresu administracji publicznej (a przez to nie jest powołaniem administracyjnym), a równocześnie przez regulacje u.w.o. nie został wliczony do organów państwa zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach państwowych.

Takim charakterem legitymuje się powołanie członka Krajowej Rady Sądownictwa niepodlegającego instytucji wyboru, a więc członka powoływanego przez Prezydenta RP na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o KRS[292]. Nie można się w tym wypadku dopatrzeć imitacji prawa pracy, choćby w szczątkowym zakresie, bowiem art. 26 tej ustawy w zakresie wynagradzania członków nie odsyła do instytucji prawa pracy. Wyłączną podstawą realizacji zadań

[292] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1186.

takiego członka Rady jest zatem regulacja prawa państwowego w postaci art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Pozostali członkowie tego organu pochodzą z wyborów organów kolegialnych, więc ich powołanie w istocie jest aktem wyboru i wykracza poza prowadzone tu rozważania. Tego rodzaju powołania o wyłącznie ustrojowej podstawie nie zostały objęte tytułem i zakresem opracowania, gdyż jedynym związkiem ich działalności z aktywnością administracji publicznej jest wnioskowanie do Prezydenta RP o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu administracyjnego. Brak jest zatem bezpośredniego wpływu tego rodzaju powołania na wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej.

6.5. Powołanie masowe

Podstawowa funkcja powołania to, jak już wspominano, łatwość (a więc i szybkość) w wykreowaniu piastuna funkcji publicznej lub stanowiska administracyjnego lub stanowiska pracy w celu zapewnienia sprawności aparatu państwa. Na kierowniczych, wysokich stanowiskach państwowych łatwość kreacyjna powołania ma nieco mniejsze znaczenie, ale za to łatwość odwołania i dostępność szybkiej zmiany obsady personalnej uzależnionej przecież od bieżącej polityki państwa wydaje się mieć wyróżniające znaczenie. Najwyższe stanowiska państwowe, oparte zwykle na konstrukcji powołania administracyjnego, bazują więc na lustrzanym odbiciu powołania, jakim jest konstrukcja odwołania, tzn. konstrukcja nietworząca ochrony, zapewniająca szybkość działania, konstrukcja niewymagająca ujawniania motywów działania podmiotu odwołującego.

Jest jednak partia aktów powołania w sferze aktywności państwa o charakterze powszechnym, gdzie pierwszorzędne znaczenie ma właśnie łatwość powołania (sprowadzająca się do jednej wypowiedzi organu powołującego) i masowego włączenia znacznej partii obywateli w struktury aparatu państwa, gdy potrzeba chwili uzasadnia takie nadzwyczajne środki postępowania. Nie chodzi tu bynajmniej o wysokie stanowiska w organach naczelnych lub centralnych, a nawet terenowych, lecz o funkcje wybitnie służebne, techniczno-wykonawcze, nieobejmujące ani procesów stosowania prawa, ani nawet jakiejkolwiek konkretyzacji stosunków społecznych. Wyłącznym celem takiego powołania jest stworzenie

płaszczyzny do podległości służbowej (włączenie obywatela do sfery wewnętrznej działania administracji publicznej) w celu bezwzględnego egzekwowania od niego wydawanych mu przez organy przełożone poleceń i rozkazów. Taką odmianę powołania tworzy art. 83 ust. 1 u.o.o., który wprowadza powołanie do służby wojskowej w celu realizacji obowiązku obywatelskiego wynikającego z art. 85 ust. 1 Konstytucji RP, tj. powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny. Obowiązek ten nosi nadaną przez art. 85 ust. 2 Konstytucji RP nazwę obowiązku służby wojskowej. Zatem powołanie masowe do pełnienia służby w Siłach Zbrojnych RP o charakterze niezawodowym ma podłoże administracyjnoprawne. Nie generuje ani stosunku pracy, ani stosunku służbowego, a jego następstwem jest powstanie zależności organizacyjnej między żołnierzem (osobą powołaną) a dowódcą jednostki wojskowej, w której wyznaczono jej w drodze powołania miejsce realizacji służby. Obowiązek obrony realizowany za pomocą powołania masowego jest spełniany, co wynika z art. 4 ust. 1 u.o.o., zaś spełnianie obowiązku obrony przyjmuje co do zasady postać „odbywania służby wojskowej" (np. art. 4 ust. 2 u.o.o.). Takiej służby publicznej się zatem nie „pełni" (co oznaczałoby służbę zawodową, związaną z realizacją stosunku prawa administracyjnego materialnego); tę służbę, realizowaną z mocy powołania masowego, się wyłącznie „odbywa" zgodnie z art. 85 ust. 3 Konstytucji RP. Realia jej odbywania są zatem z definicji niezarobkowe, nie służą celom socjalnym (jak ma to miejsce w wypadku pracy lub pełnienia służby publicznej, np. przez żołnierza zawodowego); z definicji zatem nakład pracy żołnierza – adresata polecenia masowego, tj. stopień podejmowanego ryzyka, stopień trudności zadań nakładanych poleceniami i rozkazami jest nieproporcjonalny do ewentualnych korzyści żołnierza płynących z realizacji tych zadań na rzecz państwa. Treść stosunku z powołania masowego konstrukcyjnie zatem implikuje niekorzystne położenie adresata powołania, a stopień niedogodności płynących z władztwa państwowego organu wojskowego jest niezwykle wysoki, obejmuje bowiem zgodnie z publicznym zobowiązaniem przyjętym przez adresata powołania w drodze przysięgi wojskowej obowiązek „za sprawę Ojczyzny w potrzebie krwi ani życia nie szczędzić" (art. 12 ust. 1 u.o.o.).

6.6. Powołanie pozorne

Doktryna prawa pracy wykształciła formułę powołania pozornego. Poglądy nie są jednak zupełnie wykrystalizowane w tym zakresie. Część przedstawicieli doktryny terminu „powołanie pozorne" używa na oznaczenie powołania, które w sensie wywoływanych skutków prawnych jest aktem mianowania. Taką propozycję sformułował np. T. Zieliński, wskazując, że pozór powołania wynika właśnie z nieadekwatnej nazwy aktu nominacyjnego[293]. Taki też pogląd był prezentowany przez P. Kłosiewicza, który z nominacjami wiązał pozór pozostawania w stosunku pracy z powołania, co do którego w istocie nie dochodziło[294].

Współcześnie nieco inaczej podchodzi się do powołań pozornych, tzn. w innym aspekcie ich oddziaływania upatruje się pozorności czy też iluzji aktu powołania. Trafnie podnosi się, że pozorność może wynikać – jak to zaznaczono wcześniej – z innego znaczenia powołania niż wynikające z k.p. (takie powołania na użytek tego opracowania sklasyfikowano jako powołania – nominacje kwalifikowane), ale przede wszystkim powołanie pozorne to powierzenie w ramach już istniejącego stosunku pracy funkcji kierowniczej; takie powołanie stanowi wyłącznie czynność materialno-techniczną, jej treścią jest powierzenie funkcji pracownikowi już zatrudnionemu (np. na podstawie umowy o pracę) czynności, które prawo administracyjne nazywa funkcją piastuna stanowiska organu lub innej funkcji kierowniczej[295]. Przykładem takiego powołania może być zarządzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o powołaniu pracownika urzędu gminy do składu gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie umowy o pracę nie doznaje przekształcenia takiej umowy w akt powołania; zachowuje swoje stanowisko (np. specjalisty w urzędzie gminy), ale dodatkowo z jego zakresem obowiązków powiązana zostaje funkcja członka odrębnego od wójta organu gminy – gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Stosownie

---

293 T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, dz. cyt., s. 27.

294 P. Kłosiewicz, *Instytucja powołania*…, dz. cyt., s. 924–926.

295 M. Włodarczyk, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 140.

do art. 4^1 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości[296] członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych są powoływani przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Żaden zaś przepis nie zakazuje, aby powołanie było adresowane do pracownika organu gminy, co w praktyce poprawia skuteczność i komunikację między organem powołującym a aparatem wykonawczym powołującego oraz samej komisji, obsługiwanej przez ten sam urząd gminy, a może nawet tego samego pracownika, który jest piastunem funkcji z powołania pozornego.

Zlanie się obowiązków pracowniczych i obowiązków administracyjnych wynikających z powołania pozornego może stwarzać potrzebę zmiany treści stosunku pracy i dostosowanie zakresu czynności do obowiązków wynikających z powołania. Nie przekształci wówczas podstawy stosunku pracy (nie spowoduje zastąpienia umowy o pracę powołaniem), ale przekształci treść umownego stosunku pracy[297]. Podobnego rodzaju powołanie występuje w art. 9a ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej[298], gdzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje osoby do składu członków gminnego zespołu interdyscyplinarnego. W skład zespołu wchodzą z mocy art. 9a ust. 3 pkt 1 tej ustawy przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a więc z powołaniem mogą spotkać się m.in. pracownicy gminnych jednostek organizacyjnych (np. gminnego ośrodka pomocy społecznej, komórki urzędu gminy właściwej do spraw świadczeń rodzinnych lub dodatków mieszkaniowych), dla których przełożonym służbowym jest już wójt. Takim powołaniem jest też akt kreujący stanowisko dyrektora szkoły na podstawie art. 62 ust. 1 lub 2 pr.ośw.[299] Ten sam akt skierowany do nauczyciela realizującego swój stosunek pracy w szkole na podstawie mianowania[300] nazwany jest powierzeniem

[296] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2151.

[297] Zob. również J. Stelina, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa" 2005, nr 4, s. 117–223.

[298] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 173.

[299] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 737.

[300] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 189.

stanowiska, zaś już w stosunku do osoby niebędącej nauczycielem – powołaniem na stanowisko dyrektora. W obu przypadkach mamy do czynienia z powołaniem administracyjnym, które w wypadku nauczyciela wpływa na treść jego stosunku pracy jako nauczyciela, ale nie przekształca go w stosunek z powołania pracowniczego, co wynika z zamiennie traktowanej formuły w art. 63 ust. 1 i 2 pr.ośw. W wypadku osoby niebędącej nauczycielem następuje zaś typowe powołanie administracyjne.

Formalnie więc powołanie pozorne jest kombinacją powołania administracyjnego adresowanego do osoby, która z organem powołującym (względnie z jego podwładnym lub jego przełożonym) ma już nawiązany stosunek pracy na innej podstawie niż powołanie pracownicze. Nie czyni to – wbrew panującym w doktrynie poglądom – z takiego powołania (np. z zarządzenia wójta o powołaniu w skład gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub gminnego zespołu interdyscyplinarnego) czynności technicznej, ale prowadzi do kumulacji po stronie tej samej osoby obowiązków pracowniczych, co do zasady płynących z umowy o pracę, z obowiązkami publicznymi, wynikającymi z powołania administracyjnego, rodzącego pewne obowiązki organizacyjne. Realia kumulowania tych obowiązków w płaszczyźnie powiązanej z umownym stosunkiem pracy nie degraduje powołania administracyjnego do czynności materialno-technicznej; nie czyni z takich czynności, w szczególności z zarządzenia wójta z art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej czy z zarządzenia wójta z art. 4^1 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zaświadczeń. Przeciwnie zarządzenia te są aktami administracyjnymi powodującymi skutek powołania administracyjnego. Co więcej, ich skuteczność zachowuje aktualność w wypadku rozwiązania stosunku pracy. Płaszczyzna łącząca obydwie czynności (powołanie administracyjne i umowny stosunek pracy) jest płaszczyzną pozaprawną, ale usprawniającą realizację obydwu statusów: pracownika umownego i funkcjonariusza publicznego – piastuna funkcji z powołania administracyjnego. Powołanie administracyjne może zatem czerpać swe źródła również spoza regulacji art. 2 u.w.o.

6.7. Powołanie – nominacja kwalifikowana

Powołanie jest terminem zastrzeżonym nie tylko dla oznaczenia nazwy aktu przypisującego osobie stanowisko pracy ze skutkiem nawiązania stosunku pracy (powołanie *sensu stricto*), ale i terminem obrazującym – wbrew swojej semantyce – nominację (mianowanie). Obydwa terminy (powołanie i nominacja) obrazują zupełnie przeciwne bieguny trwałości relacji prawnej, u podstaw której leży piastowanie funkcji państwowej[301]. Niekiedy powołanie, którego nazwa, nie przystając do funkcji powołania, odnosi się do mianowania, bywało w doktrynie nazywane powołaniem pozornym lub niewłaściwym, co zapewne nie było (zwłaszcza powołanie niewłaściwe) określeniem trafnym, skoro ustawodawca przez sam termin „powołanie" również w stosunku do nominantów chciał podkreślić ich bezpośredni udział w rządzeniu państwem (zajmowanie stanowisk kierowniczych lub samodzielnych, zajmowanie stabilnego stanowiska pracy, a niekiedy stanowiska służbowego), a przez to – ich znaczny, w zasadzie stały, współudział w zawiadywaniu sprawami państwa. Wydaje się, że ustawodawcy chodziło o utworzenie terminologicznej gradacji stosunków zatrudnienia, gdzie wzrost elementu trwałości posady państwowej zmienia się wedle schematu: umowa o pracę – mianowanie – powołanie, z tym że to powołanie wieńczące piramidę awansu zawodowego raz jest powołaniem idącym w kierunku związanym z polityką administrowania i obejmuje stanowiska organów państwa podporządkowane bieżącej kadencji parlamentu i Rady Ministrów (a więc musi zawierać element znoszący trwałość), a innym razem jest powołaniem idącym w kierunku organów władzy odizolowanych ustrojowo od sfery polityki, a przez to jest powołaniem jeszcze bardziej cementującym relację zatrudnienia niż mianowanie urzędnicze. Trwałość stosunku prawnego z powołania nominacyjnego jest miernikiem niezależności organu, w którym powołany funkcjonariusz pełni służbę publiczną; mowa tu naturalnie o niezależności sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP i odrębności sądu od innej władzy w rozumieniu art. 173 Konstytucji RP. Taka konstrukcja powołania stanowiącego kwalifikowaną odmianę nominacji jeszcze bardziej redukuje katalog pozbawienia stanowiska państwowego, a nawet zawiera elementy konstrukcji dożywotności. Jest

[301] T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, dz. cyt., s. 27.

powołaniem do pełnienia urzędu; stabilność obsady personalnej jest porównywalna ze stabilnością samego aparatu utworzonego ustawą, tj. urzędu, organu władzy państwowej.

Tego rodzaju powołanie obejmujące nominacje o charakterze kwalifikowanym, a więc mianowanie o jeszcze większej trwałości relacji zatrudnienia niż mianowanie urzędnicze (któremu poświęcono odrębną partię opracowania), występuje na większości stanowisk sędziowskich. Taki walor ma dokonywane przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołanie do pełnienia urzędu sędziego sądu administracyjnego, sędziego sądu powszechnego i sędziego Sądu Najwyższego (art. 179 Konstytucji RP i art. 44a ustawy o KRS, art. 5 § 2 p.u.s.a, art. 55 § 1 p.u.s.p.[302], art. 29 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[303]). Powołanie nominacyjne kwalifikowane występuje też poza organami wymiaru sprawiedliwości, w organach administracji publicznej o ustroju quasi-sądowym, a więc wzorowanym na regulacjach ustrojowych dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Tego rodzaju powołanie dostrzegalne jest w wypadku stosunku pracy nawiązywanego z etatowym członkiem samorządowego kolegium odwoławczego (art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 5 ust. 1 u.s.k.o.[304], gdzie organem powołującym jest prezes samorządowego kolegium odwoławczego), zaś podstawą dającą tytuł do nawiązywania stosunku pracy jest uzyskane przez członka kolegium równolegle działające powołanie administracyjne do pełnienia funkcji członka, którego dopełnia Prezes Rady Ministrów.

Obydwa przypadki powołania typu nominacyjnego różnią się, bowiem pełnienie urzędu sędziego przebiega w trakcie stosunku służbowego, co wynika m.in. z wyznaczonego powołaniem miejsca służbowego (np. art. 5 § 2 p.u.s.a.). Powołanie etatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego nawiązuje stosunek pracy (art. 15 ust. 2 u.s.k.o.), którego podstawą jest powołanie, ale konstrukcja podstaw odwołania wskazuje, że jest to typ odosobnionej nominacji urzędniczo-sędziowskiej. Powołanie stanowiące nominację kwalifikowaną charakteryzuje enumeratywna, i do tego wąska, lista podstaw rozwiązania stosunku z powołania (złożenia z urzędu w wymiarze sprawiedliwości lub odwołania, które *de iure* – jest

[302] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 334.

[303] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 622.

[304] Dz.U. z 2018 r., poz. 570.

w administracji publicznej zwolnieniem ze stanowiska). Wskazują na to podstawy odwołalności nominacji kwalifikowanej stanowiące wyjątki od zasady nieusuwalności w rozumieniu art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, obejmujące: rezygnację ze służby (ustanie woli pełnienia służby publicznej) oraz orzeczenie sądu o złożeniu sędziego z urzędu w postępowaniu dyscyplinarnym (co obejmuje eliminację konstrukcyjnych warunków dopuszczenia do służby, takich jak nieskazitelny charakter, obywatelstwo polskie lub korzystanie z pełni praw publicznych). Pozostałe przeszkody faktyczne w realnym pełnieniu służby (niezdolność do pełnienia obowiązków wynikająca ze stanu zdrowia, osiągnięcie wymaganego prawem wieku) nie rozwiązują stosunku służbowego, ale jedynie otwierają nowy etap działania powołania – stan spoczynku[305], tzn. stan pozwalający – w realiach określonych prawem – na powrót do wykonywania zajęć służbowych. W organach pozamilitarnych administracji publicznej brak jest instytucji stanu spoczynku (choć zapewne warto byłoby rozważyć jej wprowadzenie, zachowując konsekwencję wynikającą z natury tego powołania), ale lista podstaw odwołania (*de iure* zwolnienia ze stanowiska nominacyjnego) obejmuje odpowiednik złożenia dyscyplinarnego znanego organom wymiaru sprawiedliwości (skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej, utratę obywatelstwa i korzystania z pełni praw publicznych) i – z konieczności – podstawy przeniesienia w stan spoczynku (art. 7 ust. 6 u.s.k.o.), tj. utraty zdolności do pracy (art. 10a pkt 4 u.s.k.o.). Co interesujące, podstawą odwołania w tym wypadku nie jest podstawa stanu spoczynku w postaci osiągnięcia górnego ekstremum wieku, co może nasuwać pytania o dodatkowy element trwałości takiego powołania czynnego zawodowo względem powołania znanego organom wymiaru sprawiedliwości. W wypadku powołania – nominacji kwalifikowanej, z jaką mamy do czynienia w ramach ustroju samorządowych kolegiów odwoławczych – można wykazywać, że jest to szczególna, niepowtarzalna konstrukcja w administracji publicznej, gdzie akty powołania i odwołania, choć terminologicznie nawiązują

[305] Stan spoczynku w administracji publicznej (organach służb mundurowych) jest związany ze stopniem służbowym, nie zaś ze stanowiskiem, co separuje go jeszcze bardziej od instytucji prawa pracy, a zbliża do prawa administracyjnego (z racji na status decyzji aktu, jakim jest powołanie na stopień służbowy) i prawa ubezpieczeń społecznych, skoro stan spoczynku wiąże się nie z pełnieniem służby, ale ze statusem emerytowanego funkcjonariusza.

do art. 68 k.p., w sensie materialnym wymagają traktowania pracowników kolegium (członków etatowych) jak nominatów, których stosunek pracy następuje formalnie w drodze odwołania i z aktem tym niesie skutek zwolnienia z pracy o charakterze nominacyjnym. Taka kombinacja nazwy aktu pracodawcy (powołania) wymaga zastrzeżenia, że nawiązuje on stosunek pracy (a więc działa jak powołanie z art. 68 k.p.) i implikuje skutki właściwe nominacji (enumeracja podstaw rozwiązania stosunku pracy). Przypisanie aktowi odwołania waloru aktu zwolnienia z pracy (usunięcia ze służby publicznej) pozwala twierdzić, że powołanie – nominacja kwalifikowana jest powołaniem, które może nawiązywać stosunek pracy nieco inny niż ten, który stanowi następstwo powołania, o jakim mowa w art. 68 k.p., i należy je rozpatrywać z punktu widzenia podstawy stosunku pracy, o jakiej mowa w art. 76 k.p., a więc odmiany mianowania.

Te same uwagi, które odnoszą się do powołania na etatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego, można powtórzyć w zakresie powołania na etatowego członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Wzmocnione powołanie typu nominacyjnego uregulowano, jako nawiązujące stosunek pracy, w art. 26a ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 5 u.r.i.o.[306], gdzie art. 26a ust. 1 pkt 1 z powołaniem łączy nawiązanie stosunku pracy; organem powołującym do pełnienia funkcji jest Prezes Rady Ministrów (art. 15 ust. 2 u.r.i.o.), zaś do powołania na stanowisko pracy prezes regionalnej izby obrachunkowej (art. 26a ust. 1 pkt 1 u.r.i.o.). Pamiętać należy o pewnych odrębnościach ustrojowych i pracowniczych zachodzących między samorządowym kolegium odwoławczym a regionalną izbą obrachunkową. Ta ostatnia ma walor organu konstytucyjnego (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP), zaś liczba podstaw odwołania ze stanowiska etatowego członka izby (*de iure*, podstaw zwolnienia z pracy osoby mianowanej na stanowisko) jest nieco szersza niż w samorządowym kolegium odwoławczym (zob. art. 15 ust. 9 u.r.i.o.), dodaje bowiem nieznaną gdzie indziej konstrukcjom powołania nominacyjnego podstawę w postaci powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania, co niewątpliwie osłabia tę formułę powołania, zbliżając ją niebezpiecznie do formuły pracowniczej z art. 68 k.p. i formuły wypowiedzenia

[306] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1325.

właściwego umowie o pracę z pominięciem art. 69 pkt 1 k.p. Taka podstawa odwołania (zwolnienia ze stanowiska nominacyjnego) jest bliska uzasadnionym podstawom wypowiedzenia stosunku pracy o charakterze umownym z art. 45 § 1 k.p.

Kwalifikowany charakter nominacji wynikającej z aktu powołania przejawia się też jaskrawą dysproporcją w arytmetyce podstaw zwolnienia ze służby (odwołania ze stanowiska, złożenia z urzędu). W przypadku wyklarowanych tu podstaw rozwiązania relacji z powołania – nominacji kwalifikowanej liczba podstaw oscyluje w okolicach kilku (dwóch w zakresie stanowisk sędziowskich i czterech w zakresie etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych). Porównanie tych liczb z liczbami z katalogu zwolnień ze służby występujących w formacjach zmilitaryzowanych (np. 19 podstaw z katalogu art. 41 ust. 1–3 ustawy o Policji albo 18 podstaw z katalogu art. 45 ust. 1–3 ustawy o SG[307]) wskazuje, że rzeczywiście pod względem stabilności powołania – nominacji mamy do czynienia z relacją prawną pod względem stabilności służby publicznej, najmocniejszą z przewidzianych prawem, kwalifikowaną nominacją.

6.8. Powołanie – nominacja kwalifikowana zmilitaryzowana

W pewnych wypadkach ustawodawca tworzy powołanie wykazujące łącznie cechy powołania – nominacji kwalifikowanej oraz powołania zmilitaryzowanego, o jakich już była mowa. Taki charakter ma powołanie tworzące prawny status sędziego sądu wojskowego na podstawie art. 179 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS oraz art. 23 § 1 i art. 22a § 4 pr.ustr.sąd.wojsk.[308] Organem powołującym osobę do pełnienia urzędu sędziego sądu wojskowego jest Prezydent RP, co tworzy konstrukcję nominacji kwalifikowanej. Z drugiej jednak strony, od osoby powoływanej przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego sądu wojskowego wymaga się uzyskania decyzji – rozkazu personalnego o powołaniu do zawodowej służby wojskowej na stanowisku służbowym sędziego. Rozkaz taki wydaje Minister Obrony Narodowej na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

[307] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 915.

[308] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2250.

Powoduje to, że sędzia sądu wojskowego zajmuje stanowisko sędziowskie (sędziego sądu garnizonowego lub sędziego sądu okręgu wojskowego), które jest jednym ze stanowisk żołnierza zawodowego, a pod względem zadań wykonywanych na tym stanowisku pełni urząd sędziego podobnie, jak ma to miejsce w wypadku sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego.

Przepis art. 2 pkt 33 u.o.o. podkreśla wyraźnie równoczesne funkcjonowanie urzędu sędziowskiego i służby wojskowej pełnionej na stanowisku sędziego sądu wojskowego. Stanowi on, że sędzią sądu wojskowego jest żołnierz zawodowy pełniący zawodową służbę wojskową na stanowisku sędziego sądu wojskowego, przypisując mu nadto odpowiedni stopień wojskowy (art. 141 u.o.o.). Przepis art. 188 tej ustawy tworzy zaś odmianę służby wojskowej pełnionej w sądach wojskowych, nakazując do tej służby stosować szczególną regulację – pr.ustr.sąd.wojsk.

Z powołania zmilitaryzowanego powołanie sędziego sądu wojskowego czerpie tylko formę i skutek wpisania w strukturę organizacyjną odpowiednika jednostki wojskowej – sądu garnizonowego lub sądu okręgu wojskowego. Nie obejmuje już podstawy do odwołania ze stanowiska kierowniczego w strukturze aparatu formacji zmilitaryzowanej, bowiem stałoby to w sprzeczności z nieusuwalnością sędziego, wynikającą z art. 180 ust. 1 Konstytucji RP. Powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim w wypadku sędziego sądu wojskowego nie ulega żądanej modyfikacji względem innych sędziów. Jest zatem uzupełniane przez cementujący element militarny, jaki stanowi formalne włączenie sędziego do grupy żołnierzy zawodowych i wyznaczenie mu stanowiska wojskowego odpowiadającego nazwą urzędowi sędziowskiemu, na jaki został powołany.

Specjalne zasady tworzące konstrukcję powołania – nominacji kwalifikowanej zmilitaryzowanej zyskują szczególnie na znaczeniu w realiach art. 175 ust. 2 Konstytucji RP, tj. w wypadku, gdy żołnierz – sędzia sądu wojskowego może zostać zobligowany do wykonywania zadań służbowych w aparatach władzy publicznej obcych stanowi pokoju. Sądy wyjątkowe i tryby doraźne są domeną stanu wojny, a w tym stanie – co naturalne – odgrywają dominującą rolę dla sprawności działania władzy publicznej – Siłom Zbrojnym RP. Podobnie jak powołanie zmilitaryzowane oraz nominacja kwalifikowana powołanie łączące obydwie te formuły powołania nie

wchodzi w zakres prowadzonych tu wywodów; nie jest powołaniem generującym stosunek pracy w rozumieniu art. 68 k.p.

6.9. Powołanie pracownicze właściwe i niewłaściwe

Podstawową grupą aktów powołania, objętych niewątpliwie tematem opracowania, są akty nawiązujące z powołania stosunki pracy na stanowiskach pracy, gdzie praca pracownika polega na pełnieniu funkcji piastuna funkcji organu administracji publicznej (względnie jego zastępcy lub kierownika dużej komórki organizacyjnej urzędu, któremu ustawa powierzyła część zadań organu). Naturalnie mowa o tych piastunach stanowisk organów administracji publicznej, których u.w.o. nie kwantyfikuje jako zatrudnionych na podstawie powołania administracyjnego, a więc niestanowiących piastunów organów naczelnych i kierowników urzędów centralnych, a także wojewodów. Co do zasady zatem tego rodzaju powołanie, jako powołanie określone w art. 68 k.p., dotyczy innych niż wojewoda terenowych organów administracji publicznej (zaś wyjątkowo kierowników urzędów centralnych), które zostały wyraźnie pominięte przez rozwiązania u.w.o., a więc wykluczono je z powołania natury administracyjnej, a przepisy odrębne nie podciągają go pod grupę powołań administracyjnych.

Powołania nawiązujące stosunki pracy na tego rodzaju stanowiskach kierowniczych w organach administracji publicznej widoczne są w wypadku powołania na następujące stanowiska: wojewódzki konserwator zabytków (art. 91 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[309] w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie organem powołującym jest wojewoda), wojewódzki lekarz weterynarii, a w zakresie poprzedniego stanu prawnego – powiatowy lekarz weterynarii (art. 6 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 5m, gdzie z powołaniem wprost związano skutek nawiązania stosunku pracy, i art. 41 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 56 ust. 2 u.w.a. oraz art. 52 pkt 3 i art. 9 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., które te stanowiska z powołania kwalifikują jako stanowiska pracownicze w służbie cywilnej, gdzie organem powołującym jest Główny Lekarz Weterynarii), okręgowy inspektor pracy (art. 4 i art. 5 w zw. z art. 69 ust. 1 ustawy o PIP, gdzie organem powołującym jest Główny Inspektor Pracy),

[309] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292.

państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, państwowy graniczny inspektor sanitarny, państwowy powiatowy inspektor sanitarny (art. 8 ust. 2 i art. 11 ust. 1, 3 i 7 ustawy o PIS w zw. z art. 52, gdzie art. 11 ust. 7 z powołaniem wiąże nawiązanie stosunku pracy) i art. 56 ust. 2 u.w.a. (gdzie organem powołującym jest, odpowiednio, Główny Inspektor Sanitarny i wojewódzki inspektor sanitarny), wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 6a ust. 2a pr.geod.kart. w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie organem powołującym jest wojewoda), wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 5 ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie organem powołującym jest wojewoda), dyrektor instytucji kultury (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 7 u.o.p.d.k.[310], gdzie art. 15 ust. 7 z powołaniem wiąże nawiązanie stosunku pracy, a organem powołującym jest minister lub kierownik urzędu centralnego), wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 1 pr.bud., gdzie organem powołującym jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego), wojewódzki inspektor farmaceutyczny (art. 113 ust. 1 pr.farm. w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie organem powołującym jest wojewoda), Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[311], gdzie art. 60 ust. 4 z powołaniem wiąże nawiązanie stosunku pracy, a organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej[312] i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie organem powołującym jest minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej), dyrektor generalny urzędu, dyrektor departamentu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub w ministerstwie, dyrektor wydziału urzędu wojewódzkiego (art. 52 i art. 53a ust. 5 u.s.c., gdzie art. 9 przewiduje do pracowników powołanych stosowanie k.p., organem powołującym jest, odpowiednio, właściwy minister, kierownik urzędu centralnego lub wojewoda, dyrektor generalny urzędu), Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 19 ust. 2, art. 19 ust. 3m ustawy z dnia 21 grudnia

[310] Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 87.

[311] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 90.

[312] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 395.

2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[313], gdzie art. 19 ust. 3m tej ustawy w zw. z art. 53a ust. 3b, art. 9 i art. 52 pkt 3b ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. przewidują powołanie w służbie cywilnej na stanowisku pracowniczym, a organem powołującym jest, odpowiednio, Prezes Rady Ministrów i wojewoda), Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego i naczelnik urzędu celno-skarbowego (art. 13 ust. 2, art. 19, art. 24 ust. 1, art. 27 ust. 1 ustawy o KAS w zw. z art. 9, art. 10 ust. 3, art. 52 i art. 53a pkt 5 u.s.c. i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie osoby powołane są uregulowane jako pracownicy w służbie cywilnej, a organem powołującym jest, odpowiednio, minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Krajowej Administracji Skarbowej), Komendant Główny Policji niebędący funkcjonariuszem Policji i zastępca komendanta wojewódzkiego Policji (art. 5 ust. 3 i art. 6b ust. 4 ustawy o Policji, gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Komendant Główny SG niebędący funkcjonariuszem tej straży (art. 3b ustawy o SG), Komendant Służby Ochrony Państwa niebędący funkcjonariuszem tej Służby (art. 13 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa[314]), Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu niebędący funkcjonariuszami tych agencji (art. 14 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[315], gdzie organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego niebędący funkcjonariuszem tego Biura (art. 7 ust. 3 ustawy o CBA[316], gdzie przepis ten nazywa pracodawcę Szefa „innym pracodawcą", co wskazuje na dopuszczalność pełnienia tej funkcji na podstawie stosunku pracy z powołania, a organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szef Wywiadu Wojskowego niebędący żołnierzami zawodowymi ani funkcjonariuszami tych służb (gdzie art. 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego[317] wprost wskazuje powołanie jako podstawę

[313] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980.
[314] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 325.
[315] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 812.
[316] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 184.
[317] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1405.

nawiązania stosunku pracy w rozumieniu k.p.), Prezes Wyższego Urzędu Górniczego i dyrektor okręgowego urzędu górniczego (art. 165 ust. 2 i 16 oraz art. 167 ust. 2 i 3 pr.geol.górn.[318] i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie art. 165 ust. 13 i art. 167 ust. 3 stanowią, że powołanie nawiązuje stosunek pracy, a organem powołującym jest, odpowiednio, Prezes Rady Ministrów oraz Prezes Wyższego Urzędu Górniczego), Prezes Głównego Urzędu Miar i dyrektor okręgowego urzędu miar (art. 12 ust. 1 i 4 pr.miar. i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie art. 12 ust. 4 stanowi, że organ powołujący wykonuje wobec powołanego czynności z zakresu prawa pracy, a organem powołującym jest, odpowiednio, Prezes Rady Ministrów oraz Prezes Głównego Urzędu Miar), dyrektor okręgowego urzędu probierczego (art. 31 ust. 1 pr.prob.[319] i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie art. 31 ust. 1 *in fine* stanowi, że organ powołujący wykonuje wobec powołanych „czynności z zakresu prawa pracy", a organem powołującym jest Prezes Głównego Urzędu Miar), dyrektor urzędu morskiego (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[320] i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie organem powołującym jest minister właściwy do spraw gospodarki), Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego (art. 101 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim[321], gdzie art. 101 ust. 5 stanowi, że powołanie nawiązuje stosunek pracy, a organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów), dyrektor urzędu statystycznego (art. 25 ust. 5 ustawy o statystyce publicznej i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie organem powołującym jest Prezes Głównego Urzędu Statystycznego), regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 130 ust. 1 u.u.i.ś. i art. 56 ust. 2 u.w.a., gdzie organem powołującym jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska), dyrektor parku narodowego (art. 8c ust. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody, gdzie art. 8c ust. 3 stanowi, że powołanie skutkuje nawiązaniem stosunku pracy, a organem powołującym jest minister właściwy do spraw środowiska), kurator oświaty i dyrektor publicznej placówki doskonalenia nauczycieli (art. 50 ust. 1 i art. 63 ust. 2 pr.ośw. w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie art. 63 ust. 2

[318] Ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290.

[319] Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 536.

[320] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1125.

[321] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 243.

stanowi, że powołanie dyrektora następuje na podstawie przepisów k.p. dotyczących nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania), Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa i wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa (art. 4 ust. 2 i 5 oraz art. 11 ust. 1 ustawy o PIORiN[322], gdzie art. 4 ust. 5 i art. 11 ust. 7 stanowią, że powołanie nawiązuje stosunek pracy, a organy powołujące wykonują wobec powołanych czynności z zakresu prawa pracy, zaś organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda i wojewódzki inspektor inspekcji handlowej (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[323] w zw. z art. 52 u.w.a., gdzie organem powołującym jest wojewoda).

Jak jednoznacznie wynika z tego wyliczenia, wskazującego kluczowe stanowiska państwowe obejmowane wskutek powołania, w niektórych z nich akt powołania ustawodawca traktuje wyraźnie jako powołanie z art. 68 k.p. w odrębnej wypowiedzi normatywnej przez: a) wyraźne odesłanie do stosowania przepisów k.p. o stosunku pracy z powołania (np. art. 63 ust. 2 pr.ośw.), b) nazwanie stosunku z powołania stosunkiem pracy (np. art. 4 ust. 5 w zw. z art. 11 ust. 7 ustawy o PIORiN), c) ukształtowanie statusu powołanego jako członka korpusu służby cywilnej, a status taki jest statusem wyłącznie pracowniczym (np. art. 52 pkt 3 i art. 9 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.), d) wyposażenie przełożonego w prawo do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec powołanego (np. art. 31 ust. 1 pr.prob.). Tego rodzaju powołanie pracownicze można nazwać zatem właściwym, tzn. pozwalającym na jednoznaczne wskazanie normy ustawowej, której wymaga art. 68 § 1 *in fine* k.p., nazywając ją odrębnym przepisem.

Część jednak powołań o takich samych właściwościach (a więc bez przeszkód prawnych w nadaniu powołanemu statusu pracownika w sensie k.p.) nie została przez ustawodawcę zaopatrzona w regulację wskazującą na wolę poddania powołania reżimowi pracowniczemu z art. 68 k.p. Równocześnie jednak w tych wypadkach ustawodawca zdecydował o wyłączeniu tego powołania z katalogu powołań o administracyjnym podłożu (w szczególności stanowiska z powołania nie zawarł w regulacjach u.w.o.) i równocześnie wyraźnie dopuścił

[322] Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1992.

[323] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 312.

wyłom od zmilitaryzowanego charakteru powołania (przewidując do powołania w formacjach zmilitaryzowanych osoby niebędące funkcjonariuszami, a więc nienawiązujące, względnie niezmieniające, stosunku służbowego *sensu stricto*, na podstawie decyzji – rozkazu personalnego). Taki układ regulacji o powołaniach wymusza więc postawienie kluczowego pytania: czy milczenie ustawodawcy co do pracowniczego charakteru powołania i wykluczenie innych pozapracowniczych powołań jest dostateczne do przyjęcia, że powołany jest pracownikiem w rozumieniu art. 68 k.p.?

Nie przesądzając jeszcze w tym miejscu waloru powołania z art. 68 k.p. jako decyzji administracyjnej, wydaje się, że podobnie jak prawo administracyjne w newralgicznych przypadkach posługuje się domniemaniem formy gwarantującej stabilność obrotu prawnego i minimalną choćby kontrolę działalności organów administracji, tak również w wypadku aktu powołania przyjąć należałoby, że – o ile ustawodawca nie przesądził o administracyjnym lub zmilitaryzowanym charakterze powołania – to jest to powołanie, o jakim mowa w art. 68 k.p. Określone w tej regulacji „odrębne przepisy" mogą przyjmować postać przepisów o powołaniach administracyjnych (nie przewidując stanowisk z tych akurat powołań w reżimie u.w.o.) oraz o powołaniach w służbach mundurowych (przewidując możliwość powołania osoby niebędącej funkcjonariuszem, a więc niejako z konieczności powoływanej w charakterze pracownika). Takie powołania pracownicze trzeba nazwać powołaniami niewłaściwymi, gdzie odrębny przepis, o jakim mowa w art. 68 k.p., ma walor rozproszony i normę prawną wskazującą na reżim pracowniczy powołania trzeba wyprowadzić z kilku równocześnie odczytywanych przepisów prawa administracyjnego. Powołania pracownicze, tak właściwe, jak i niewłaściwe, są przykładem wpływu regulacji prawa administracyjnego (ustrojowego, o piastunach stanowisk organów administracji publicznej, ich zastępców i niektórych kierowniczych stanowisk w urzędach obsługujących te organy) na stosowanie instytucji prawa pracy, jakim jest akt powołania z art. 68 k.p.

6.10. Samorządowe pracownicze powołanie właściwe

Struktura administracji publicznej obejmująca administrację państwową, administrację rządową i samorząd terytorialny pozwala na

wyodrębnienie pewnej partii powołań pracowniczych, gdzie piastuna stanowiska pracy ulokowano w ramach aparatu samorządowego. Co do zasady stanowiska obsadzane w drodze powołania w samorządzie terytorialnym należą do stanowisk kierowniczych, w tym obejmują stanowiska piastunów niektórych przynajmniej organów zespolonych pod organem samorządu terytorialnego. Niekiedy akt powołania jako podstawa pełnienia funkcji publicznej wynika z regulacji pragmatycznej urzędniczej, poświęconej stosunkom pracy w samorządzie terytorialnym (co czyni to powołanie powołaniem właściwym), a niekiedy powołanie wprowadzane jest przez regulację z zakresu materialnego prawa administracyjnego, gdzie obok kompetencji kreuje się same organy wyspecjalizowane w określonej materii spraw, jakim poddana jest regulacja materialna. Różny też katalog stanowisk w samorządzie terytorialnym był przez ustawodawcę włączany do stanowisk obejmowanych z powołania, co pozwala stwierdzić spadek liczby funkcji (stanowisk pracy) samorządowych, obejmowanych w drodze powołania. Jeszcze *art. 2 pkt 3 u.pr. sam. z 1990 r.* przewidywał zatrudnienie na podstawie powołania na stanowiskach pracy: zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarza gminy, sekretarza powiatu, skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu), skarbnika powiatu i skarbnika województwa. Współcześnie z katalogu tego wyeliminowano sekretarza (gminy, powiatu i województwa).

Aktualnie powołanie przewidziano jako podstawę nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym z: zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnikiem gminy, skarbnikiem powiatu i skarbnikiem województwa (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.pr.sam.) – odpowiednio zatrudnionymi w urzędzie gminy, starostwie powiatowym oraz w urzędzie marszałkowskim. Powołanie, jako podstawa stosunku pracy, zostało wprost przewidziane dla samorządowych instytucji kultury, bowiem stanowisko dyrektora instytucji kultury (art. 15 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 7 u.o.p.d.k., gdzie art. 15 ust. 7 z powołaniem wiąże nawiązanie stosunku pracy, a organem powołującym jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) jest stanowiskiem pracowniczym. Ponadto powołanie występuje jako podstawa objęcia funkcji z następującymi kierownikami samorządowych jednostek organizacyjnych i kierownikami powiatowych i wojewódzkich służb,

straży i inspekcji[324] w rozumieniu art. 33b pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Do takich kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych należy kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie (art. 112 ust. 1–3 u.p.s. w zw. z art. 33 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie organem powołującym jest starosta), dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy, a także dyrektor powiatowego urzędu pracy (art. 8 ust. 6 i art. 9 ust. 5 u.p.z. w zw. z art. 33a ust. 4 i art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie organem powołującym jest, odpowiednio, marszałek województwa oraz starosta).

Bezsprzecznie osoby powoływane na stanowiska na podstawie powołania określonego w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.pr.sam. oraz kierownicy samorządowych instytucji kultury są pracownikami w rozumieniu art. 68 k.p. i ich podstawą stosunku pracy jest powołanie pracownicze właściwe. Po pierwsze, co do pracowników urzędu gminy, starostwa i urzędu marszałkowskiego sama pragmatyka urzędnicza samorządowa (u.pr.sam.) jest szczególną regulacją z zakresu prawa pracy i zgodnie z jej art. 1 ustanawia przepisy prawa pracy, zatem spełnia ona wymogi stawiane przez art. 68 § 1 k.p. odrębnym przepisom. Po drugie, w art. 6 ust. 2 u.pr.sam. sam ustawodawca zaznaczył, że powołanie określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.pr.sam. jest podstawą zatrudnienia, jakkolwiek wyrażenie to mogłoby być jeszcze bardziej precyzyjne i wskazywać na podstawę stosunku pracy. Co do kierowników samorządowych instytucji kultury, w art. 15 ust. 7 u.o.p.d.k. wyraźnie wskazano, że powołanie na to stanowisko implikuje skutek nawiązania stosunku pracy z powołania.

Nieco odmienny charakter mają akty powołania do pełnienia funkcji kierowniczej w samorządowej administracji zespolonej w powiecie i województwie samorządowym. Tacy adresaci powołań nie są już pracownikami kierowanych przez siebie wojewódzkich

[324] Dodać wypada, że mowa tu o tych służbach, strażach i inspekcjach, do których nie znajdują zastosowania przepisy o powoływaniu na wysokie stanowiska państwowe, a więc organach, których centralizacja nie determinuje podległości personalnej wobec terenowych lub centralnych organów administracji rządowej, a więc nie kreuje powołania administracyjnego, o jakim już była mowa wcześniej. Naturalnie wyliczenie to ze swej natury nie obejmuje służb zmilitaryzowanych, w których kierownikiem obejmującym stanowisko służbowe z powołania jest funkcjonariusz podlegający reżimowi powołania zmilitaryzowanego.

i powiatowych jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 2 pkt 1 i 2 u.pr.sam., a więc ich podstawa zatrudnienia nie posiada natury pragmatycznej, ale oscyluje w okolicach unormowań o ustroju tychże wojewódzkich i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego, a zatem zbliża się do regulacji prawa administracyjnego. Stopień tego zbliżenia, zwłaszcza stopień pozwalający na przypisanie tego powołania do grupy powołań administracyjnych lub też pracowniczych (niewłaściwych), wymaga dodatkowej oceny. Jednostki powiatowej administracji zespolonej z mocy art. 33b pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym obejmują powiatowe jednostki organizacyjne niebędące służbą, strażą lub inspekcją, jaką stanowi powiatowy urząd pracy (art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym) i powiatowe jednostki budżetowe niestanowiące powiatowych jednostek organizacyjnych, które są aparatami (urzędami) kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Nie ulega wąpliwości, że stosunek pracy kierownika powiatowej służby, straży i inspekcji został dopuszczony na zasadach określonych przez odrębne ustawy z mocy art. 33a ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi o zatrudnianiu, a więc konstrukcji obejmującej m.in. nawiązanie stosunku pracy przez powołanie, a nadto przewiduje zwalnianie takich kierowników. Dla przykładu, kierownik powiatowej inspekcji, jakim jest – powoływany przez starostę – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 1 i art. 87 ust. 1 pr.bud.), z mocy art. 33a ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym zatrudniany jest na podstawie ww. powołania, a więc powołanie to będzie nawiązywało stosunek pracy z inspektorem powiatowym na podstawie art. 68 k.p. Przepis administracyjnego prawa ustrojowego implikujący z mocy ustawy skutek „zatrudnienia z mocy powołania" jest odrębnym przepisem w rozumieniu art. 68 § 1 k.p. Zespolenie pod starostą, a więc i cały aspekt samorządowy powołania, traci rację bytu w tych wypadkach, gdy kierownik powiatowej inspekcji (bo straże i komendy zostają wycofane z zakresu rozważań z powodu zmilitaryzowanego charakteru powołania kierujących nimi komendantów powiatowych: Policji i PSP) nie jest powoływany przez organ samorządu terytorialnego, a przez organ administracji rządowej w ramach struktury scentralizowanej własnego aparatu. Do takich inspekcji należą kierownicy powiatowych inspekcji, jakimi są: państwowy powiatowy inspektor

sanitarny (art. 11 ust. 3 i 7 ustawy o PIS, gdzie zresztą art. 11 ust. 7 z powołaniem wiąże nawiązanie stosunku pracy, czyniąc powołanie pracowniczym właściwym) powoływany przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Kierownicy pozainspekcyjnych (niestanowiących służby, straży lub inspekcji powiatowej) powiatowych jednostek organizacyjnych, takich jak dyrektor powiatowego urzędu pracy, są w zbliżonej sytuacji prawnej. Również w ich przypadku właściwy akt prawa administracyjnego ustrojowego, tworząc urząd (powiatowy urząd pracy) i organ kierujący (dyrektor) tym aparatem (elementem powiatowej administracji zespolonej – powiatową jednostką organizacyjną) daje podstawy, by ich relację nawiązaną na mocy powołania traktować jako stosunek pracy w rozumieniu k.p. Taką regulację w wypadku dyrektora powiatowego urzędu pracy stanowi art. 9 ust. 5 zd. 3 u.p.z., który na wypadek odwołania dyrektora urzędu wymaga od starosty zasięgnięcia opinii powiatowej rady rynku pracy, wyraźnie zwalniając z obowiązku uzyskania takiej opinii, gdy odwołanie następuje w przypadkach określonych w art. 52 i art. 53 k.p. Wszystkie zatem czynności, a więc i wszelkie możliwe podstawy rozwiązania stosunku z powołania określonego w art. 9 ust. 5 zd. 1 u.p.z., są czynnościami z zakresu prawa pracy, a samo powołanie dyrektora przez starostę implikuje stosunek pracy z powołania w myśl art. 68 k.p., czyniąc sam art. 9 ust. 5 u.p.z. w zw. z art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym przepisami odrębnymi, o jakich mowa w art. 68 § 1 k.p.

Wszystkie te uwagi zachowują aktualność na poziomie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, zwłaszcza dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, powoływanego przez marszałka województwa na podstawie art. 8 ust. 6 u.p.z. w zw. z art. 2 pkt 2 *a contrario* u.p.s.

Powołanie kierowników niezmilitaryzowanych inspekcji administracji samorządowej zespolonej oraz powołanie kierowników powiatowych pozainspekcyjnych jednostek organizacyjnych samorządowych pochodzące od organu samorządu terytorialnego należy zatem do powołań pracowniczych właściwych. Tyle że ustawodawca inaczej niż w przypadku administracji rządowej lub państwowej formułuje brzmienie przepisu odrębnego, jakiego wymaga art. 68 § 1 k.p. Uprawnia bowiem organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (starostę lub marszałka województwa) po wydaniu aktu

powołania do stosowania wobec powołanego przepisów prawa pracy zawartych w k.p. z tej racji, że art. 33a ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym nazywa stosunek pracy kierownika inspekcji stosunkiem opartym na zatrudnieniu i rozwiązywalny przez zwolnienie. Część rozwiązań samorządowych ma wspólne regulacje z unormowaniami o powołaniach w strukturach państwowych, co odnosi się np. do powołań na stanowisko dyrektora samorządowej instytucji kultury, gdzie zachowują aktualność wszystkie uwagi o pracowniczym charakterze powołań właściwych w tym pionie administracji publicznej. Co do kierowników pozainspekcyjnych jednostek organizacyjnych powiatu regulacje prawa administracyjnego pozwalają wprost do osoby powołanej stosować przepisy o rozwiązywaniu stosunków pracy (np. art. 9 ust. 5 zd. 3 u.p.z.), co cały stosunek prawny z powołania podnosi do rangi stosunku pracowniczego. Obydwie odmiany upracowniczenia takich powołań w strukturze ustrojowej administracji samorządowej czynią z tych unormowań przepis odrębny, jakich wymaga od stosunku pracy z powołania art. 68 § 1 k.p. Samo zaś powołanie czynią powołaniem pracowniczym właściwym.

Do powołań w organach samorządu terytorialnego zaliczyć należy też powołania, o jakich mowa w art. 4 ust. 3 i 4 u.pr.sam. w zw. z art. 28f ust. 1 pkt 3, art. 96 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 29 ust. 3a, art. 29 ust. 5 i 7, art. 83 i art. 84 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 33 ust. 4, 6 i 8, art. 84 i art. 85 ust. 3 ustawy o SW. Akty powołania określone w tych regulacjach to akty powołania na stanowiska: osoby pełniącej funkcję organów jednostki samorządu terytorialnego, osoby wyznaczonej do przejęcia zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego w trakcie okresu zawieszenia organów (zob. art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) oraz komisarza rządowego wykonującego zarząd komisaryczny. Przepis art. 4 ust. 3 *in fine* ustawy o samorządzie powiatowym jednoznacznie wskazuje, że osoba taka (powołana przez Prezesa Rady Ministrów, ustanowiona lub wyznaczona) jest zatrudniona na podstawie powołania, dodając, że miejscem jej zatrudnienia jest urząd jednostki samorządu terytorialnego. Już to jest dostateczne do stwierdzenia, że powołanie pochodzące od Prezesa Rady Ministrów jest powołaniem pracowniczym właściwym. Do tego powołania przepis art. 4 ust. 4 u.pr.sam. nakazuje stosować odpowiednio przepisy o pracownikach samorządowych (a więc

przepisy prawa pracy) dotyczące wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa z tym zastrzeżeniem, że wynagrodzenie osoby powołanej ustala Prezes Rady Ministrów. Warto wskazać, że akt powołania pracowniczego w tym wypadku nie zawsze jest następstwem administracyjnego aktu nazwanego powołaniem. Również administracyjny akt wyznaczenia (np. art. 84 ust. 1 ustawy o SW, art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) jest równoznaczny w sensie prawa pracy z aktem powołania pracowniczego. Ustawodawca nie jest konsekwentny, bowiem już akt ustanowienia zarządu komisarycznego, jako akt administracyjny, np. z art. 85 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest realizowany przez powołanie komisarza rządowego, a więc powołanie pracownicze, stanowiące przecież instytucję prawa pracy z art. 85 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 4 ust. 3 u.pr.sam.

6.11. Aksjologia powołania pracowniczego w administracji publicznej

Spośród wszystkich odmian aktów powołania, z jakimi można powiązać działalność administracji publicznej, tylko niektóre z wyodrębnionych dotychczas mogą stanowić bazę dla formułowania konkluzji odpowiadających zakresowi przedmiotowemu tego opracowania, zobrazowanemu tytułem. Powołania pracownicze właściwe i niewłaściwe, nie wyłączając powołań właściwych samorządowych, łączą jednostronną wypowiedź organu administracji publicznej o powołaniu do pełnienia funkcji publicznej w charakterze organu (jego zastępcy, rzadziej wysokiego stanowiska kierowniczego w urzędzie obsługującym organ), a więc powierzają piastunom funkcji ustrojowej organu legitymację do sprawowania władztwa, a równocześnie odnoszą skutek w sferze prawa pracy, tzn. nawiązują stosunek pracy na stanowisku pracowniczym, którego nazwa odpowiada nazwie organu, urzędu, na którym pełniona jest funkcja. O ile administracja centralna jest w widoczny sposób powiązana z akcyjnością wynikającą z kadencyjności parlamentu i Rady Ministrów i wprowadza powołanie administracyjne, najłatwiejsze w zakresie szybkiej zmiany obsady personalnej organów naczelnych i centralnych, o tyle im bardziej organy administracji stają się organami terenowymi (na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, gdy idzie o administrację rządową) lub zdecentralizowane (jak w samorządzie terytorialnym),

tym częściej powołanie wyposażone jest, obok funkcji powierzenia władztwa, również w funkcję aktu nawiązującego stosunek pracy. Taki zabieg, jakkolwiek nie utrwala stosunku pracy piastuna stanowiska organu, tak jak ma to miejsce w wypadku urzędników obsługujących organ, a więc mianowania lub nawet umowy o pracę, to jednak wprowadza pewien element trwałości obsady personalnej organu i pozwala – przynajmniej w ograniczonym zakresie – w organie terenowym wiązać się piastunowi ze służbą publiczną na dłużej, choćby w różnych realiach otoczenia politycznego. Innymi słowy, profesjonalne wykonywanie pracy na podstawie powołania pracowniczego (właściwego lub niewłaściwego), utożsamianie konkretnej osoby jako organu (osoby na stanowisku kierowniczym w oznaczonej sferze stosunków administracyjnoprawnych) w oczach wspólnoty lokalnej może okazać się bardziej doniosłe niż rytm zmian politycznych dyktowany kadencyjnością. Służba publiczna w administracji terenowej, choć kreowana powołaniami, ma – z racji pracowniczego charakteru powołania – większe szanse na wprowadzenie w życie wspólnoty zamieszkującej teren (np. powiatu – w wypadku dyrektora powiatowego urzędu pracy albo województwa – w wypadku zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji) elementu stabilizacji personalnej, a tym samym przewidywalności zachowań władzy ulokowanej najbliżej obywatela, nawet wówczas, gdy zadania te odnoszą się nie tyle do załatwiania spraw indywidualnych, ale również gdy zadania te obejmują planowanie, inspirowanie i organizowanie, a więc aktywność niewładczą, pomocową, uwarunkowaną polityką administrowania.

Geneza powołania pracowniczego, jako aktu kreującego obsadę personalną na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej, została zdeterminowana aktywnością państwa w sferze gospodarczej. Jak już zaznaczono, powołanie pojawiło się w pierwszej kolejności jako instrument obsadzania stanowisk kierowników przedsiębiorstw w segmentach doniosłych dla państwa, gdy struktura tych podmiotów zaczęła być wyłączana ze struktury urzędowej, a więc struktury aparatu urzędniczego. Dobrym przykładem był tu, jak wskazał R. Borek-Buchajczuk, *§ 28 statutu Polskich Lasów Państwowych*, stanowiącego załącznik do *r.s.p.p.*, gdzie powołanie gwarantowało państwu łatwość kreowania kierownictwa w segmencie

gospodarki leśnej[325]. W. Perdeus wskazywał akty powołania w innej doniosłej dziedzinie gospodarki narodowej i sfery użyteczności publicznej[326], jaką jest gospodarowanie wodociągami i gospodarka azotowa. Takie powołania przewidywał np. *§ 11 i nn. rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1924 r. o nadaniu statutu dla Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Chorzowie*[327]. Część zadań związków publicznoprawnych, tak zadań państwa, jak i zadań jednostek samorządu terytorialnego, polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, na wykonywaniu zadań użyteczności publicznej. A ta ma charakter usługowy lub produkcyjny, jak przywołany tu pierwotny przypadek państwowej gospodarki leśnej. Władza administracyjna działająca przy pomocy personelu urzędniczego tylko do pewnego stopnia jest w stanie podołać wymogom obrotu rynkowego, gospodarczego i relacji handlowych. Na ten aspekt zwracał uwagę J. Stelina, przywołując rozwiązanie *art. 24 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw: przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji*[328], gdzie uregulowano akt powołania dyrekcji przedsiębiorstwa państwowego wydzielonego z administracji państwowej w celu sprawniejszego niż w ramach urzędu zarządzania produkcją wedle zasad gospodarki handlowej. Konstrukcja ta była kontynuowana w przedsiębiorstwach państwowych po wojnie, od roku 1947 r., gdzie w *art. 11 ust. 1 dekretu z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych*[329] pracownicy kierujący pracą przedsiębiorstwa (członkowie dyrekcji) byli po prostu urzędnikami państwowymi powoływanymi przez właściwego ministra. Od pewnego etapu krystalizacji tych usług państwo tworzy niejako własnych przedsiębiorców i aby uchronić ich od wpadnięcia w realia wolnego rynku, gdzie decyzje dyktowane są podażą i popytem, pozostawia swoich nominantów na stanowiskach kierowniczych, zapewniając obywatelom stabilność i podstawę do porzucenia trosk o los usług i towarów dnia codziennego, gdyby rynek dyktował wzrost cen do granic dostępności usługi. Zapewnienie

[325] R. Borek-Buchajczyk, *Ewolucja*…, dz. cyt., s. 318.

[326] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 107.

[327] *Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 568.*

[328] Zob. szerzej J. Stelina, *Stosunki pracy*…, dz. cyt., s. 161–164.

[329] *Dz.U. z 1947 r., nr 8, poz. 42.*

bezpieczeństwa zewnętrznego (produkcja broni i amunicji), dostawa wody, odprowadzanie nieczystości ciekłych, odbiór odpadów, komunikacja publiczna, dostawa energii elektrycznej i gazowej, usługi edukacyjne, produkcja drzewa, przemysł wydobywczy, gospodarka kopalinami, dostęp do cmentarza i pochówku – wszystko to usługi i towary natury podstawowej, gdzie osoby powoływane (dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych) z racji właśnie aktu powołania pracowniczego ponosili odpowiedzialność przed powołującym ich organem administracji publicznej, który odpowiadał z kolei ustrojowo za konkretną partię gospodarki państwa, realizował politykę państwa, i to pod rygorem odwołania administracyjnego.

W pewnym momencie państwowe i komunalne twory organizacyjne uległy prywatyzacji, a rynkowe mechanizmy obsady personalnej piastunów funkcji zarządzających przedsiębiorstwami (zwłaszcza członków zarządów i rad nadzorczych spółek prawa handlowego) utworzonymi przez władzę, przestały zapewniać bezwarunkową odwołalność. Pojawiła się, w pewnym sensie w miejsce bezpośrednich mechanizmów powołania i odwoływania, płaszczyzna do przyglądania się obrotowi gospodarczemu przez wyspecjalizowane organy administracji publicznej w drodze zakresu działania administracji regulacyjnej. Trafnie stwierdził M. Zdyb, że tylko do pewnego etapu rozwoju aktywności gospodarczej państwa przez przedsiębiorstwo rozumieć należy przedsiębiorstwa państwowe, państwowe gospodarstwa rolne, spółdzielnie albo zakłady komunalne. Państwo musiało od pewnego czasu poddać swoje działania gospodarcze regułom przynajmniej w ogólności odpowiadającym prawu handlowemu[330]. Ten sam autor dostrzega, że w zasadzie istotą prawa publicznego gospodarczego jest prowadzenie lub oddziaływanie przez administrację publiczną na działalność gospodarczą. W sferze prowadzenia gospodarki państwo posługuje się metodą władczą (wydając zezwolenia, pozwolenia, koncesje, udzielając wpisów do ewidencji działalności gospodarczej), ale i bezpośrednią – niewładczą, przystępując do prowadzenia działalności w obszarach, w których obywatel musi mieć zaspokojone pewne potrzeby podstawowe. Stąd państwo, za pomocą swoich lub wyznaczonych przez siebie, piastunów (organów administracji publicznej albo kierowników zakładów usługowych

[330] M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 27.

lub produkcyjnych) wstępuje w stosunki gospodarcze[331]. Państwo, zamiast bezpośrednio sterować podmiotami gospodarczymi w sferach mających znaczenie dla masowego odbiorcy, może przekazać pewne sfery wolnemu rynkowi z zastrzeżeniem, że gdy prawa podaży i popytu będą zagrażać interesom obywatela (konsumenta), państwo zastrzega dla siebie tytuł do władczej ingerencji, już nie jako mechanizm nadzoru właścicielskiego, ale jako odrębna, nowa sfera władzy[332]. Taki zespół działań państwa zmierzający do oddania zadań gospodarczych administracji publicznej przez odstąpienie od posługiwania się metodami zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności metodami władczymi, doktryna publicznego prawa gospodarczego nazywa prywatyzacją zadań.

Na uwagę zasługuje szeroki wywód S. Biernata, w którym wskazano, że organy administracji publicznej (rządowej, samorządowej, zakładowej), przekazując sferę gospodarki podmiotom prawa prywatnego, nie rezygnują z wpływu na tę aktywność, a wyłącznie zmniejszają nasilenie wpływów władczych, zachowując ten wpływ jednak w innej jakościowo postaci, np. przez kreowanie organów regulujących rynki poszczególnych dóbr[333]. Stanowiska piastunów organów regulacyjnych, a następnie organów mających jakikolwiek wpływ na sferę gospodarowania dobrami reglamentowanymi przez państwo, podobnie jak pierwotne stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach uspołecznionych, pozostały stanowiskami obsadzanymi w drodze aktu powołania. Z pomocą tego mechanizmu państwo niejako symbolicznie zachowało tytuł do własnoręcznego nawigowania obrotem gospodarczym w sferze użyteczności publicznej, w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, właśnie za pomocą nominalnie tego samego powołania (kiedyś np. dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, dziś np. kierownika urzędu regulacyjnego), choć i jakość oddziaływania państwa jest inna i wpływ aktu odwołania na zmianę w obrocie gospodarczym – jakby słabszy.

To, co nazwano tu metodą regulacyjną oddziaływania państwa na gospodarkę narodową (np. kompetencje Prezesa UOKiK, Prezesa URE, Prezesa UKE), w płynny sposób zostało asymilowane do

[331] Tamże, s. 21.

[332] M. Zdyb zauważył, że mechanizmem takich zmian jest proces komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Tamże, s. 485.

[333] Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 26 i 27.

obszarów aktywności administracji publicznej tylko pośrednio związanych z gospodarką użyteczności publicznej czy usługami dnia codziennego. Stąd powołania kształtują sposób kierowania aparatem państwa w sferze dostępu do wszystkich w zasadzie dóbr reglamentowanych, w których państwo czuje się „pierwszym sprzedawcą" dobra, monopolistą *ex lege*, udzielając koncesji i zezwoleń na aktywność gospodarczą realizowaną za pomocą dóbr zarezerwowanych dla państwa (np. koncesje organów górniczych na wydobywanie kopalin ze złóż, zezwolenia komendantów Policji na posiadanie broni) lub nadzorując rynek (np. usług finansowych, w wypadku KNF).

Akt powołania, czy to pierwotnie na stanowisko w administracji publicznej w sferze gospodarki, tj. powołanie na stanowiska urzędnicze kierujące administracją gospodarki narodowej, czy po wydzieleniu z administracji przedsiębiorstw państwowych (powołanie na stanowiska dyrektorów przedsiębiorstw państwowych), czy to wreszcie – po procesie komercjalizacji – powołanie na stanowiska organów administracji publicznej regulujących rynek usług rynkowych powszechnych i dostęp do dóbr za pomocą mechanizmów reglamentacji działalności gospodarczej, zachował swoją główną funkcję. Jest objawem wpływu państwa na obsadę personalną organów i funkcji państwowych odgrywających kluczową rolę w kształtowaniu gospodarki narodowej, a więc w osiąganiu przez państwo swoich celów, wynikających z zadań publicznych w sferze użyteczności publicznej, zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności.

Nie mogą więc dziwić pochodzące z lat 60. rozwiązania przyjęte w k.p.a. w postaci generalnych klauzul odsyłających jak: zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami (art. 108 § 1 k.p.a.) albo zapobieżenie poważnym szkodom dla gospodarki narodowej (art. 161 § 1 k.p.a.), gdzie odpowiednio rygor natychmiastowej wykonalności i tytuł do zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej, jako odstępstwa od standardu przewidywalności obrotu prawnego, wprowadzono w postępowaniu w sprawach indywidualnych, właśnie kierując się gospodarczymi skutkami aktywności jurysdykcyjnej organów administracji publicznej. W realiach codziennych gospodarstwo narodowe i gospodarka narodowa winny być dobrami strzeżonymi przez piastunów stanowisk kierowniczych w administracji i funkcję zwykłej gwarancji prawidłowości prowadzenia spraw gospodarki narodowej pełni akt powołania, oparty

na zaufaniu władzy centralnej, władzy powołującej. Jeżeli jednak pojawia się nadzwyczajne zagrożenie dla gospodarstwa narodowego (widmo ciężkich strat, poważnych szkód), organy prowadzące postępowanie w dowolnej sprawie indywidualnej mającej wpływ na gospodarkę państwa winny za pomocą aktów jurysdykcyjnych w sprawie administracyjnej chronić to podstawowe dla państwa dobro, choćby kosztem gwarancji praw jednostki, wobec której toczy się właśnie postępowanie (np. o cofnięcie koncesji, o wstrzymanie działalności zakładu pracy, o wymierzenie kary za czyn nieuczciwej konkurencji lub nieuprawnione wydobywanie kopaliny ze złóż).

6.12. Powołanie pracownicze jako decyzja administracyjna

Wspomniano już, że pewna część aktów powołania jest *ex definitione* decyzjami administracyjnymi, podlegającymi wliczeniu do kategorii powołań zmilitaryzowanych. W formacjach, w których pełnienie służby odbywa się na podstawie stosunku prawa administracyjnego (stosunku służbowego *sensu stricte*), powołanie, podobnie zresztą jak mianowanie lub wyznaczenie na stanowisko służbowe, jest decyzją – rozkazem personalnym. Te jednak powołania wykluczono z obszaru zainteresowania opracowania, skoro nie nawiązują one stosunku pracy w rozumieniu art. 68 k.p., a nawet w ogóle uniemożliwiają stosowanie k.p. Nie sposób jednak nie podkreślić, że ustawodawca z aktem powołania w pewnych realiach wprost wiąże status decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 § 1 k.p.a. Samo powiązanie skutków właściwych powołaniu, a więc skutków w sferze zatrudnienia w aparacie państwa z walorem decyzji administracyjnej, przynajmniej w niektórych przypadkach, już z mocy wyraźnej wypowiedzi normatywnej ustawodawcy jest dopuszczalne.

Problemem wymagającym zbadania jest dopuszczalność posługiwania się prawną formą działania przypisaną organom administracji publicznej, a więc decyzją w wypadku, gdy akt powołania jest aktem pracowniczym i jest dopełniany w reżimie art. 68 § 1 k.p.a. Na wstępie wymagana tu jest uwaga natury ogólnej: przepisy prawa pracy spełniają wymogi stawiane materialnej podstawie decyzji administracyjnej. Innymi słowy, decyzja administracyjna nie traci swojego waloru wypowiedzi władczej organu administracji publicznej, jeżeli będzie stanowiła wynik zastosowania przepisu prawa pracy, w tym

przepisu k.p. Przykładami poruszanymi szeroko w tym opracowaniu są oparte w sensie podstawy prawnej na regulacjach k.p. decyzje w sprawach: a) stwierdzenia choroby zawodowej wydawane przez organy PIS, b) decyzje – nakazy i zakazy, w sprawach naruszeń przepisów bhp, przeciwpożarowych oraz dozoru technicznego, wydawane przez organy PIP, PSP, organy nadzoru budowlanego i Prezesa Wyższego Urzędu Dozoru Technicznego, c) decyzje o zgodach na rozwiązanie stosunku pracy (np. decyzja starosty w sprawie zwolnienia kombatanta), d) mianowania na stanowiska urzędnicze w reżimach pragmatyk pracowniczych oraz e) niektóre decyzje organów zakładu pracy, zwłaszcza zgody kierownika zakładu pracy na uruchomienie urządzenia lub maszyny po wypadku śmiertelnym.

Ani zatem ten walor powołania, który wiąże się z obsadą stanowiska kierowniczego w aparacie państwa, ani również ulokowanie art. 68 k.p. jako potencjalnej podstawy decyzji administracyjnej w granicach prawa pracy (w k.p.) – nie stanowią jurydycznych przeszkód do załatwiania spraw powołania pracowniczego w drodze decyzji administracyjnej.

Można zatem przyjrzeć się naturze podmiotu powołującego i ocenić, czy w każdym z wypadków powołania może on być traktowany jako organ administracji publicznej. Zaprezentowana wcześniej lista organów dokonujących powołania właściwego oraz niewłaściwego wskazuje, że wszystkie te podmioty są organami administracji publicznej; co więcej, są to organy w sensie ustrojowym. Co do zasady są organami terenowymi administracji rządowej, wyjątkowo (bo tu dominuje powołanie administracyjne) są organami centralnymi, a w ograniczonym zakresie – organami samorządu terytorialnego. Nie ma więc obawy, że art. 68 § 1 k.p. w części odsyłającej do przepisów odrębnych wskaże taki, który podmiotem powołującym czyniłby podmiot niespełniający wymogów stawianych organowi administracji publicznej (względnie administracji państwowej). Przeciwnie, już międzygłęziowa (właściwa prawu pracy i prawu administracyjnemu) natura powołania, jako aktu służącego do obsadzania stanowisk w aparacie państwa stanowi gwarancję tego, że podmiotem powołującym na podstawie art. 68 k.p. jest organ administracji, a obsadzane stanowisko jest stanowiskiem, na którym realizowane jest władztwo publiczne lub prowadzone są sprawy zawiadywania pewnym działem gospodarki narodowej.

Doktryna prawa pracy w zakresie charakteru aktu powołania wydaje się dość stanowcza, wskazując, że powołanie jest aktem administracyjnym, mocą którego powierza się odpowiednim kandydatom określone przez prawo stanowiska kierownicze lub inne samodzielne, z wyjątkiem obsadzanych na podstawie mianowania lub wyboru, oraz nawiązuje stosunek pracy między tymi osobami a zakładami pracy[334]. Stanowi się też, że powołanie jest aktem powierzenia stanowiska kierowniczego lub samodzielnego[335]. Nie brakuje jednak również poglądów poddających w wątpliwość taki walor powołania, wskazujących, że powołanie wymaga ze strony pracownika wyrażenia woli wejścia w relację zobowiązaniową, co może wykluczać go z grupy aktów jednostronnych, a więc i aktów administracyjnych[336]. Nie jest to jednak, jak podkreślają niektórzy, zapora dla traktowania powołania jako aktu jednostronnego pochodzącego od organu administracji publicznej, skoro jednostronnego charakteru nie usuwa uprzednia zgoda pracownika na nawiązanie stosunku pracy, wyrażona w trakcie zabiegania o powołanie.

Powołanie wywiera więc podwójny skutek: powierza funkcję w administracji, zwykle kierowniczą, oraz nawiązuje stosunek pracy, przez co nie wymaga żadnego dopełniania przez zawieranie dodatkowo umowy o pracę[337]. Z drugiej jednak strony dość odważnie twierdzono, że nawet te powołania, które mają wyłącznie walor organizacyjny (w systematyce tej pracy ujęte jako powołania administracyjne) są powołaniami pracowników, ale mają charakter administracyjnoprawny[338], tworzą status pracownika administracji, choć nie pracownika w rozumieniu art. 68 k.p. Podkreślało się też, zwłaszcza we wczesnej literaturze powojennej, że pierwotne akty powołania swoją aksjologię czerpały z woli władczego, stanowczego zawiadywania przez państwo sferą gospodarki i usług, co czyniono za

[334] T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, dz. cyt., s. 25.

[335] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, wyd. 4, Warszawa 1996, s. 66.

[336] Np. T. Liszcz, *Status kadr kierowniczych w zakładach pracy gospodarki uspołecznionej*, [w:] T. Zieliński (red.), *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 6, Katowice 1983, s. 29 i 40.

[337] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 67.

[338] E. Świst twierdził, że stosunki z powołania pracowników sprawujących funkcje terenowych organów administracji państwowej, w tym wojewodów, mają wyłącznie charakter administracyjnoprawny, [w:] T. Zieliński, *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 1, Katowice 1977, s. 137 i nn.

pomocą zakładów administracyjnych i przedsiębiorstw publicznych. Obydwie kategorie tworów gospodarczych, w których państwo upatrywało swoich celów realizowanych za pomocą władzy zakładowej i organów przedsiębiorstwa nazywano instytucjami publicznymi[339].

Na uwagę zasługuje obszerne opracowanie poświęcone wyłącznie prawnej formie aktu powołania autorstwa M. Szreniawskiej. Autorka ta, skutecznie jak można sądzić, broni tezy, iż powołanie przez zakres skutków prawnych, jakie wywołuje w aparacie administracji publicznej, i nakazaną prawem imperatywną wypowiedź organu powołującego, kształtującą relację prawa pracy adresata aktu powołania, jest decyzją administracyjną[340]. W ocenie tej autorki organ powołujący jest organem administracji publicznej, tryb powołania stanowi swoistą procedurę administracyjną, a stosunek prawny, jaki powstaje z mocy powołania, przyznaje adresatowi powołania katalog praw i obowiązków właściwych pracownikowi ulokowanemu wewnątrz aparatu państwa. Istotą sprawy administracyjnej kończącej się powołaniem jest zmaterializowanie za pomocą prawa pracy wizji organu co do tego, kogo widzi swoim współpracownikiem w sferze sprawowania władztwa administracyjnego. Można zatem na tle art. 68 k.p. mówić o właściwości rzeczowej organów powołujących, a tym samym o sprawie administracyjnej, wymagającej dochowania wymogom właściwości organu. Kompetencyjny charakter wynika zaś z przepisów, do których art. 68 § 1 k.p. odsyła, nazywając je przepisami odrębnymi. Te unormowania tworzą nakaz powołania na stanowisko, zaś niedopełnienie obowiązku powołania i pozostawienie funkcji publicznej nieobsadzonej stanowi delikt administracyjny. Jest więc powołanie decyzją, która władczo rozstrzyga o tym, kto będzie pełnił służbę publiczną na kluczowym dla państwa stanowisku pracy; jej skutkiem jest powstanie zobowiązaniowego stosunku pracy, do którego zastosowanie mają przepisy k.p. o stosunkach pracy z powołania oraz umowach o pracę (z mocy odesłania z art. 69 zd. wstępne k.p.).

Przepis art. 68^2 § 2 k.p., wymagając formy pisemnej powołania (jakkolwiek nie pod rygorem nieważności), tworzy podstawę wydania dokumentu urzędowego. Inaczej niż umowa o pracę akt powołania korzysta ze wzmocnionej mocy dowodowej i jest dowodem

[339] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*…, dz. cyt., s. 81.
[340] M. Szreniawska, *Forma prawna powołania*…, dz. cyt., s. 288 i 299.

tego, co w nim urzędowo stwierdził organ powołujący. Nie jest – jak umowa o pracę – dokumentem prywatnym, ograniczającym się tylko do potwierdzenia, że strony złożyły zgodne oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy. Przeciwnie, akt powołania wobec każdego implikuje skutek domniemania prawidłowości powołania (z art. 16 § 1 k.p.a.) i wobec każdego jest dowodem niepodważalnego pełnienia służby publicznej na stanowisku objętym z powołania. Jest więc również urzędowym dowodem istnienia stosunku pracy wydanym przez powołującego (pracodawcę, kierownika zakładu pracy lub inny organ powołujący właściwy do powołania), co jest obce umownemu stosunkowi pracy.

Akt powołania pracowniczego, o jakim mowa w art. 68 i nn. k.p., jest wydawaną na piśmie decyzją administracyjną. Organ powołujący jest ustrojowym organem administracji publicznej, a jego rozstrzygnięcie jest imperatywną, jednostronną wypowiedzią kształtującą obsadę personalną piastuna stanowiska państwowego lub samorządowego w aparacie władzy publicznej, obsadę na stanowisku wykreowanym wprawdzie przez przepisy prawa administracyjnego ustrojowego, ale tworzącym mimo wszystko kompetencję w sposób właściwy prawu materialnemu administracyjnemu, czy też regulacjom pragmatycznym. Decyzja o powołaniu na stanowisko w aparacie administracji publicznej implikuje skutek publicznoprawny, bowiem wskazuje piastuna stanowiska organu lub określa, kto będzie na co dzień (na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym) wykonywał zadania organu, piastował kompetencję. Nadto powołanie implikuje skutek obligacyjny; od dnia wydania decyzji organ powołujący traktuje adresata jako pracownika, do którego znajdują zastosowanie przepisy prawa pracy o umowie na czas nieokreślony. Z mocy powołania na adresata spadają obowiązki pracownicze, a na powołującego – obowiązki pracodawcy, określone w k.p.

6.13. Status decyzji o powołaniu pracowniczym na tle art. 3 § 3 k.p.a.

Jedną kwestią jest to, czy akt powołania odpowiada wymogom stawianym decyzji administracyjnej, a inną – czy do takiego aktu znajdują zastosowanie przepisy postępowania administracyjnego zawarte w k.p.a., zwłaszcza regulacje o administracyjnym toku instancji, jak również przepisy o sądowej kontroli aktów wydanych przez

organy administracji w sprawach indywidualnych (p.p.s.a.). Pytania te tworzą, już poruszone w tym opracowaniu przy okazji decyzji w sprawach nominacyjnych, regulacje zawarte w art. 3 § 3 k.p.a. oraz art. 5 pkt 1–3 p.p.s.a.

Jak wynika z art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a., kodeks ten nie znajduje zastosowania w sprawach nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi a innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Regulacja ta w sferze aktów powołania ma o tyle znaczenie, że pewna część aktów powołania tworzy właśnie relacje wyłącznie natury organizacyjnej, a więc nie nawiązuje stosunku pracy ani stosunku służbowego. Tego rodzaju powołania w dotychczasowych wywodach nazwano powołaniami administracyjnymi. Wydaje się, że właśnie taką grupę stosunków prawnych prawa administracyjnego, która obejmuje relację administracyjnoprawną zachodzącą między organem powołującym a organem (piastunem stanowiska) powoływanym, normuje art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a., wyłączając wszelką ochronę przewidzianą w k.p.a., co *de iure* oznacza, iż wyłącznymi regulacjami procesowymi są unormowania o formie powołania i tytule do rezygnacji z funkcji oraz prawo doczekania się odwołania przewidziane w regulacjach ustrojowych. Warto też podkreślić, jak już to zaznaczono przy okazji refleksji nad naturą aktu o mianowaniu na stanowisko urzędnicze, że o walorze decyzji administracyjnej nie przesądza to, czy procedura jej wydawania ulokowana została w k.p.a., w o.p., w u.s.u.s. czy też w jeszcze innym akcie szczególnym ani to, czy regulacja ta jest kompleksowa (jak kodeks), czy też szczątkowa lub prawie żadna. Znaczenie ma to, czy wypowiedź inkorporowana w akcie wydawanym przez organ jest stanowczym, autorytarnym stwierdzeniem prawa lub obowiązku skierowanym do obywatela i kształtuje jego sytuację prawną. Te warunki przecież spełnia powołanie administracyjnoprawne, choćby pozostawało z mocy art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. poza grupą decyzji wydawanych w postępowaniu jurysdykcyjnym w administracji w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Zresztą wyraźne zamieszczenie w katalogu art. 3 k.p.a. szeregu aktów administracyjnych wydawanych w rozmaitych postępowaniach już dostatecznie wskazuje, że gdyby nie te unormowania, akt wydany w wyliczonych tam procedurach musiałby być zaliczony do decyzji, i to do decyzji w rozumieniu art. 1 pkt 1 oraz art. 104 § 1 k.p.a.

Warto też dostrzec, że art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. działa wyłącznie do powołań kształtujących relacje prawne między organami (kierownikami jednostek organizacyjnych) państwowymi (np. organami PIP), a więc wyłączenie nie działa, wymuszając powrót do ogólnych przesłanek badania waloru aktu z punktu widzenia art. 1 pkt 1 k.p.a., w wypadku powołań dokonywanych przez inne niż państwowe organy (w tym organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego). Ta zatem pominięta część postępowań kończących się aktami powołania administracyjnego wciąż pozostaje decyzjami wydanymi w pozakodeksowych postępowaniach „w sprawach" administracyjnych w rozumieniu art. 3 § 3 zd. wstępne k.p.a. Wydaje się, że zawężenie wyłączenia spod zakresu działania k.p.a. do organów państwowych co do stosunków nadrzędności o podległości organizacyjnej z art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. nastąpiło konsekwentnie, bowiem tak samo brzmiący art. 5 pkt 1 p.p.s.a., wyłączający kognicję sądów administracyjnych, odnosi się już do wszystkich organów administracji publicznej. Zatem kodeksowy tok instancji uchylono w stopniu wąskim (co do organów państwowych), a sądową kontrolę legalności wyłączono nawet co do tych spraw o powołanie (które spełniając warunek specjalny z art. 5 pkt 3 p.p.s.a.), w których pomimo stosowania k.p.a. ostateczna decyzja w sprawie powołania nie może stanowić przedmiotu skargi sądowoadministracyjnej.

Znacznie bardziej doniosłe znaczenie dla prawnego charakteru powołania pracowniczego ma już jednak art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że przepisów k.p.a. nie stosuje się m.in. w sprawach podległości służbowej pracowników organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. O samej podległości służbowej była już wcześniej mowa i wszystkie ustalenia dokonane na tym tle w partii tekstu poświęconej mianowaniu urzędniczemu zachowują naturalnie aktualność i nie wymagają ponawiania. Nie ulega wątpliwości, że skoro w przepisie tym mowa o podległości pracowników, to jego zakresem podmiotowym objęto również pracowników zatrudnionych na podstawie powołania z art. 68 § 1 k.p. Podobnie jak w wypadku pracowników mianowanych, tak i pracownicy powołani są poddani podległości służbowej, bowiem akt powołania tworzy relację podporządkowania pracowniczego organu (piastuna stanowiska organu, pracownika) powołanego organowi powołującemu z racji powstania

relacji kierownictwa, o jakiej mowa w art. 22 § 1 k.p., co wyraża się zwłaszcza w tytule do wykonywania poleceń służbowych pod rygorem odwołania. Trafnie twierdzą L. Florek i T. Zieliński, że z mocy powołania tworzy się niezależnie od więzi zobowiązaniowej „stosunek podległości służbowej, który zachodzi między osobą powołaną na stanowisko a organem powierzającym stanowisko w drodze aktu powołania"[341]. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09[342], stwierdził, że powołanie pracownicze określone w art. 68 k.p. powierza powołanemu funkcję publiczną i przez to nawiązuje między organem powołującym a powołanym stosunek zależności służbowej.

Przepis art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. stanowi sublimację kwalifikowanych przypadków potraktowanych zbiorczo w art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. Relacja między obydwoma przepisami jest dość wyraźna w kontekście stosunków organizacyjnych i pracowniczych nawiązywanych z mocy powołania. Jeżeli powołanie generuje tylko więź organizacyjną i jest przez to powołaniem administracyjnym, k.p.a. nie znajduje zastosowania z mocy art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a. Jeżeli zaś jest powołaniem tworzącym, obok zależności organizacyjnej, więź w postaci stosunku pracy, relacja procesowa między powołującym a powoływanym nie podlega przepisom k.p.a. z mocy art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Aktualne naturalnie są zastrzeżenia natury podmiotowej, a więc działanie wyłączenia poza regulację k.p.a. tylko powoływanych piastunów organów państwowych i tylko powoływanych kierowników państwowych jednostek organizacyjnych. Ci bowiem, którzy nie poddają się definicji organu państwowego, powracają ze swoimi relacjami procesowymi do zakresu podmiotowego k.p.a. Same konsekwencje poddania aktu powołania reżimowi właściwemu decyzji administracyjnej uregulowanej w k.p.a. są doniosłe. Adresatowi, a być może stronom (gdy w postępowaniu konkursowym brali udział również końcowo niepowołani), będzie służyło odwołanie; powołanie dopiero z datą uostatecznienia będzie wywoływało skutki prawne, co winna odzwierciedlać projektowana data nawiązania stosunku pracy z art. 68^2 k.p. Powołaniu będzie można nadać rygor natychmiastowej wykonalności, skoro zawiadywanie aparatem państwa odpowiada wymogom z art. 108 § 1 k.p.a., zwłaszcza wymogowi zabezpieczenia

[341] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 68.
[342] OSNP 2011, nr 1–2, poz. 6.

gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami. Organ współdziałający przy wydawaniu powołania (wyrażający swoją opinię albo udzielający zgody) będzie musiał orzekać postanowieniem zaskarżalnym zażaleniem w trybie art. 106 k.p.a. i prowadzić własne postępowanie incydentalne. Strony będą mieć wgląd do akt sprawy powołania i to nawet po odwołaniu. Powołanie będzie wreszcie korzystało z cechy trwałości decyzji w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. To procesowe wzmocnienie stosunku pracy z powołania będzie przejawiało się w szczególności w tytule do powoływania się na publiczne (z zakresu administrowania aparatem państwa) i prywatne (ze stosunku pracy) skutki w sposób właściwy rozstrzygnięciu organu państwa, a więc w sposób właściwy dokumentowi urzędowemu, aż do dnia odwołania. Co interesujące, doktryna dopuszcza zmianę aktu powołania, również taką, która nie będzie odwołaniem i powołaniem nowego piastuna stanowiska, ale będzie czasowo powierzać pełnienie funkcji administracyjnej bez rozwiązywania stosunku pracy z powołanym; odwołanie z tej drugiej funkcji, w związku z administracyjnym powołaniem, nie będzie oznaczało nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z osobą czasowo zastępującą kierownika[343]. Otwiera to dyskusję w zakresie dopuszczalności stosowania art. 155 k.p.a. do decyzji o powołaniu pracowniczym i relacji procesowej ochrony praw nabytych do bezwarunkowej – jakby się wydawało – odwołalności każdego stosunku pracy z powołania.

Stanowiąc w art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. o pracownikach, a więc również tych z powołania określonego w art. 68 k.p., ustawodawca zastrzegł, że w odrębnych przepisach może wyraźnie postanowić również o ich wtórnym powrocie do stosowania regulacji procesowej określonej w k.p.a., a więc do przydania aktowi powołania w państwowej jednostce organizacyjnej waloru decyzji administracyjnej w sensie art. 1 pkt 1 i art. 104 § 1 k.p.a. Wyrażenie „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej" jest nie tylko normą odsyłającą do przepisu, który przewiduje nakaz stosowania k.p.a. pomimo generalnego zakazu z art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. Jest także wyraźną wypowiedzią normatywną, że akty kształtujące podporządkowanie pracownicze w aparacie państwa, tak jak dzieje się to w wypadku powołania pracowniczego,

[343] M. Święcicki, *Prawo stosunku pracy. Zarys systemu*, Częstochowa 1949, s. 196 oraz W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 183.

spełniają wszystkie wymogi stawiane decyzji (bo gdyby nie to zastrzeżenie do aktu takiego stosowałoby się regulacje k.p.a. w pełnym zakresie), tyle że nie jest to decyzja poddana reżimowi procesowemu k.p.a., a jedynie fragmentarycznie uregulowanej procedurze o wydawaniu aktów powołania.

Procedura ta wymaga wyklarowania w toku pozakodeksowego postępowania w sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 3 § 3 zd. wstępne k.p.a. za pomocą środków dowodowych wymuszonych naturą funkcji powołania (zwłaszcza w formie konkursu[344]) optymalnego kandydata spełniającego warunki pełnienia funkcji publicznej, wskazania daty powołania i okresu powołania, wskazania daty nawiązania stosunku pracy, a nadto dochowania formy pisemnej rozstrzygnięcia (art. 68^1–68^3 k.p.). Wszystkie uwarunkowania wydawania aktów powołania wskazują, że procedura wydawania i funkcja tego aktu ma na celu optymalną ochronę interesu społecznego w rozumieniu art. 7 k.p.a., a to w celu obsadzenia właściwym kandydatem funkcji kierowniczej w państwie, rozstrzygającego na co dzień o pierwszoplanowych sprawach administrowania gospodarką narodową i dostępu do dóbr koniecznych obywatelowi[345]. Trafnie podkreśla się w doktrynie, że te akty powołania, które zostały z mocy art. 3 § 3 k.p.a. usunięte poza procesowy reżim kodeksu, również przecież wymagają „stosowania […] pewnych procedur", tyle że trybu działania organ musi poszukiwać w przepisach prawa pracy[346].

Przepis art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a. odczytywany *a contrario* rozumieć należałoby jako nakaz kontynuacji ogólnej zasady, że o walorze decyzji administracyjnej podlegającej reżimowi k.p.a. przesądzać mają cechy z art. 1 pkt 1 k.p.a., a więc status organu (administracji publicznej), regulacja kompetencyjna zakładająca imperatyw w załatwianej sprawie oraz przedmiot odpowiadający wymogom sprawy podwójnie indywidualnej, z zakresu administracji publicznej. Powołania pracownicze niepodlegające wyłączeniu z racji pominięcia w art. 3

---

[344] M. Włodarczyk podkreśla, że dopuszczenie lub narzucenie konkursu oznacza samo przez się, że ustawodawca wprowadził określony ustawowo tryb, a więc procedurę prowadzącą do wydania legalnego aktu powołania. M. Włodarczyk, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 152 i 153.

[345] Zob. tamże, s. 156.

[346] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 55.

§ 3 pkt 2 k.p.a. (powołania pracownicze w administracji publicznej poza administracją państwową) lub też z racji wtórnego włączenia ich do tego katalogu przez przepis szczególny odczytywany łącznie z art. 3 § 3 pkt 2 *in fine* k.p.a. takie warunki spełniają[347]. W tym zakresie w pełni należy podzielić poglądy M. Szreniawskiej[348], L. Florka[349], T. Zielińskiego[350], J. Jończyka[351], W. Broniewicza[352], W. Szuberta[353] oraz M. Włodarczyka[354]. Zwłaszcza cenne są rozważania tego

[347] Trafnie stanowi W. Perdeus, iż powołania są aktami administracyjnymi, ale tylko „niekiedy o charakterze decyzji administracyjnej", bowiem realia ich wydawania wymagają oceny, czy są podejmowane w reżimie postępowania administracyjnego. W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 201.

[348] Autorka ta twierdzi, że forma prawna aktu powołania, z racji jej skutków i realiów wydawania ma charakter decyzji administracyjnej, nawet gdy przepis szczególny nie nazywa go decyzją, albo nie nakazuje powrotu do stosowania przy jego wydawaniu przepisów k.p.a. M. Szreniawska, *Forma prawna powołania*…, dz. cyt., s. 289.

[349] Autorzy ci podkreślają stronę podmiotową stosunku z powołania, wskazując, że jest relacją między organem powołującym a adresatem powołania i tworzy więź służbową, a więc publicznoprawną. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 68.

[350] Autor ten twierdzi, że akt powołania jest „aktem administracyjnym, jednostronnym, właściwego organu", który w swoich skutkach zastępuje umowę o pracę, a nadto zawiera wypowiedź o powierzeniu pełnienia funkcji w aparacie państwa na stanowisku kierowniczym przez wykonywanie „pracy kierowniczej". Jest aktem powierzenia służby publicznej na podstawie stosunku pracy. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, dz. cyt., s. 25–26.

[351] Autor ten wskazuje, że powołanie na stanowisko jest sygnałem, iż „pracodawcą rzeczywistym pracownika jest państwo". J. Jończyk, *Pracowniczy status dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, [w:] W. Sanetra (red.), *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1983, s. 8.

[352] Autor ten twierdzi, że powołanie jest „aktem administracyjnym, konstytutywnym, kreującym konkretny stosunek prawny". W. Broniewicz, *W kwestii powołania i odwołania dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, „Nowe Prawo" 1955, nr 11, s. 66 i nn.

[353] Wskazuje on, że „powołanie jest aktem administracyjnym odrębnym od nominacji, stwarzającym stosunek pracy". W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, dz. cyt., s. 114 i 115.

[354] Autor ten twierdzi, że już samo dopuszczenie odwołania pracownika powołanego jest formą władczego ukształtowania jego sytuacji prawnej na poziomie znacznie słabiej chronionym niż w wypadku pracowników umownych. Jest to więc władcza ingerencja w sferę ochronną prawa pracy. Zob. M. Włodarczyk, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy.*

ostatniego autora, który na tle art. 68^2 § 1 i 2 k.p. oraz na tle wymogu pisemności aktu powołania pracowniczego oraz jego elementów przewidzianych przez art. 107 k.p.a. wywodzi odmiany wadliwości aktu powołania, przypisując mu nie tylko status decyzji administracyjnej, ale i wprowadzając klasyfikację wadliwości tego aktu, nie wyłączając wady nieważności z art. 156 k.p.a.[355] Autor ten podkreśla też, że stosunkowi pracy z powołania jest niezwykle blisko do stosunku służbowego i wymagałoby w jego ocenie rozważenia, czy części stosunków pracy z powołania w trosce o stabilność zatrudnienia i efektywność sprawowania władzy wykonawczej, nie zamienić na stosunki służbowe nawiązywane mocą aktu mianowania urzędniczego. Także R. Orzechowski trafnie twierdzi, że wyłączenie decyzji w sprawach powołań z zakresu działania k.p.a. nie jest wyłączeniem bezwzględnym, choć decyzja administracyjna będzie w takim szczególnym wypadku rozstrzygała o nawiązaniu stosunku pracy i relacji służbowej między przełożonym a podwładnym[356].

Podobnie twierdzą J. Borkowski[357] oraz K. Wąsowski, wskazując, że k.p.a. znajduje zastosowanie do niektórych decyzji administracyjnych nawiązujących stosunek pracy w organach państwowych i jego zakres nie ogranicza się do spraw z mianowania[358]. Wydaje się, że w zakresie konstrukcyjnych elementów aktu powołania z art. 68 k.p. nie uległo dezaktualizacji orzecznictwo sądowe, podkreślające ten element aktu powołania, który stanowi wypowiedź władczą organu państwa o powierzeniu pełnienia funkcji publicznej. Zwłaszcza w uchwale SN z dnia 23 grudnia 1959 r., I CO 39/59[359], wyrażono pogląd, że akt powołania jest w istocie zarządzeniem właściwego organu państwa o powierzeniu funkcji publicznej[360]; stanowi zatem władczą

Pozaumowne stosunki…, dz. cyt., s. 145. Autor ten dodaje, że powołanie „jest aktem" obligatoryjnie pisemnym i podlegającym „doręczeniu zgodnie z art. 68^2 § 1 k.p.".

355 *Tamże*, s. 149, 150 i 173.

356 Zob. R. Orzechowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 51 i 52.

357 J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 25.

358 K. Wąsowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 16.

359 OSNCK 1960, nr 4, poz. 91.

360 Por. art. 72 ust. 1 obowiązującego w dacie wyrokowania *r.p.a*.

wypowiedź, która (po wprowadzeniu k.p.a. w roku 1960) odpowiada decyzji administracyjnej. Także T. Liszcz stanowczo stwierdziła, że powołanie pracownicze jest aktem administracyjnym stanowiącym decyzję administracyjną[361]. Nie można wreszcie pominąć cennej uwagi W. Perdeusa, który dostrzegł, że powołania współcześnie nie zastrzegano jako podstawy nawiązania stosunku pracy dla innych niż organy administracji zakładów pracy, zatem wyłączenie powołania z sektora prywatnego już jest dostateczne, aby przypisać mu charakter kształtujący obsadę władzy publicznej, a więc wywoływanie następstw w sferze prawa administracyjnego, jak ma to miejsce w wypadku decyzji administracyjnej[362]. Podmiot rozstrzygający o powołaniu ma kluczowe znaczenie dla waloru powołania jako decyzji administracyjnej[363]. Akt powołania obrazuje „działanie organu administracji podjęte w sferze administracji publicznej" i pod tym względem wypełnia wymóg z art. 1 pkt 1 k.p.a.[364] Publiczny walor powołania pracowniczego wskazuje, że jest ono następstwem inwestytury, nadaje pracownikowi powołanemu uprawnienia władcze określone kompetencjami, zwłaszcza tytuł do samodzielnego wydawania decyzji administracyjnych[365].

6.14. Status decyzji o powołaniu pracowniczym na tle art. 5 pkt 3 p.p.s.a.

Błędnie wywodzi się, że walor decyzji administracyjnej, jaki można byłoby przypisywać aktowi powołania, nie obowiązuje, gdy przepis prawa wymaga kontrolowania jego legalności przez sąd powszechny (sąd pracy)[366] i że z tych powodów musi to być akt administracyjny niebędący decyzją. Już w art. 5 pkt 3 p.p.s.a. postanowiono, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach odmowy powołania do

---

[361] Zob. T. Liszcz, *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986, s. 102.

[362] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 184.

[363] T. Liszcz, *Prawo pracy*, Gdańsk 1996, s. 225.

[364] Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 48.

[365] W. Perdeus, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 189 i 190.

[366] A. Dubowik, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 6, s. 5.

pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek powołania wynika z przepisów prawa. Zastrzec należy, że kategoria spraw powołaniowych z art. 5 pkt 3 p.p.s.a. jest rozłączna względem kategorii spraw z art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Przepis art. 5 pkt 1 p.p.s.a. wyłącza kognicję sądów administracyjnych w sprawach powołań o charakterze administracyjnym, które tworzą między stronami stosunku tylko zależność organizacyjną, natomiast spośród powołań pracowniczych (dość nieściśle nazwanych „powołaniami do pełnienia funkcji", podczas gdy funkcja organu zbiega się ze stanowiskiem pracy) art. 5 pkt 3 p.p.s.a. wyłącza spod kognicji sądów odmowną formułę powołania na stanowisko pracy w administracji publicznej, co do której odrębny przepis wprost nie przewiduje skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Innymi słowy, rozstrzygnięcia o powołaniu, które zawierają co do zasady pozytywny kierunek sentencji (i zwrot stosunkowy „powołuję na stanowisko") *a contrario* wchodzą w zakres kognicji sądów administracyjnych, tak samo jak odmowy, które przepis szczególny wyraźnie lokuje w kognicji sądów administracyjnych. Pamiętać też trzeba, że art. 5 pkt 1 p.p.s.a. pełni rolę *legi generali* w stosunku do art. 5 pkt 3 p.p.s.a.; zatem dopuszcza sprawy sądowoadministracyjne ze skarg na odmowę powołania administracyjnego (tworzącego przecież relację „podległości organizacyjnej" z art. 5 pkt 1 p.p.s.a.), gdy zarzewiem sporu jest to, czy istnieje przepis prawa tworzący roszczenie o powołanie do pełnienia funkcji z powołania administracyjnego w rozumieniu art. 5 pkt 3 p.p.s.a.

Wywody prowadzone dotychczas na tle art. 68 k.p. w powiązaniu z art. 3 § 2 i art. 1 pkt 1 k.p.a. wskazują, że rozstrzygnięcia w sprawach powołania, bez względu na reżim proceduralny (czy to poddany k.p.a., czy to poddany odrębnym, samodzielnym procedurom administracyjnym wprowadzanym aktami prawa pracy), są decyzjami administracyjnymi. Gdy przepis prawa nie przewiduje od nich środków odwoławczych, zwłaszcza gdy nie należą do decyzji w sprawach powołania z art. 3 § 2 *in fine* k.p.a., są decyzjami, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., z tym zastrzeżeniem, że na etapie postępowania sądowego muszą pozytywnie przejść selekcję przewidzianą przez art. 5 pkt 3 p.p.s.a. K. Kaszubowski zasadnie podniósł, że akty powołania, o jakich mowa w art. 5 pkt 3 p.p.s.a., są decyzjami administracyjnymi z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., a tym samym odnosi się do

nich tytuł do zaskarżania bezczynności, gdy organ właściwy do powołania unika wydania decyzji pozytywnej lub negatywnej[367]. Autor ten trafnie dostrzega niekonsekwencję, polegającą na umożliwieniu zwalczania odmowy powołania, przy równoczesnym zatamowaniu kontroli bezczynności polegającej na niewydaniu aktu pozytywnego, skoro same decyzje o powołaniu wyłączono z kognicji sądów administracyjnych w art. 5 pkt 3 p.p.s.a. Na etapie oceny bezczynności nie bada się bowiem kierunku przyszłej decyzji w sprawie powołania, a więc i tego, czy ma być legalną decyzją o odmowie powołania, którą już można kontrolować co do istoty zgodnie z art. 5 pkt 3 p.p.s.a.[368] Nadto, jak już zaznaczono, przy okazji decyzji w sprawach mianowań urzędniczych relacja między art. 5 pkt 2 p.p.s.a. (wyłączającym jako *legi generali* z kognicji sądów administracyjnych sprawy podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi) nie obejmuje spraw wyliczonych w ramach *lex specialis* w art. 5 pkt 3 p.p.s.a. (niektóre sprawy odmowy powołań).

Naturalne jest, że spór sądowy o to, czy przepis przewidywał nakaz powołania, czy też nie, w rozumieniu art. 5 pkt 3 p.p.s.a., więc czy decyzja w sprawie powołania ma być pozytywna, czy też negatywna, musi być dopuszczony i zasłanianie się tamą kognicyjną z art. 5 pkt 2 p.p.s.a. (skoro wszystkie stosunki z powołań pracowniczych tworzą relację wynikającą z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi, w tym w ramach „podległości służbowej pracowników" w rozumieniu art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.) jest niedopuszczalne z uwagi na wyniki wykładni systemowej wewnętrznej. Aktualny stan p.p.s.a. nie wymaga, aby decyzje w sprawach powołania, co do których poddane reżimom ich wydawania procedury (k.p.a. lub zawarte w aktach normatywnych prawa pracy) nie przewidywały środka odwoławczego, przed wniesieniem skargi, podlegały zaskarżeniu w postępowaniu administracyjnym. Wąski strumień decyzji w sprawach powołań pracowniczych, o jakich mowa w art. 5 pkt 3 p.p.s.a. mogących stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego, wynika

[367] K. Kaszubowski, *Skarga na odmowę powołania do pełnienia funkcji – przyczynek do dyskusji o granicach sądowej kontroli administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. 38, s. 672.

[368] Zob. również T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral (red.), R. Hauser, J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 296 i nn.

z przyjęcia przez ustawodawcę, że: a) od decyzji pozytywnej, o powołaniu na stanowisko, niezwykle rzadko adresat będzie decydował się na skargę (np. kwestionującą dopuszczalną prawnie datę nawiązania stosunku pracy, tj. dzień powołania, określone w powołaniu stanowisko lub organ właściwy do powołania), skoro stosunek z powołania opiera się na zaufaniu, a najmniejsza wątpliwość co do zgodnej kooperacji powołującego i powołanego prowadzi do odwołania; cenny wydaje się wywód K. Kaszubowskiego o naturze pozytywnych decyzji administracyjnych o powołaniu wydawanych poza reżimem k.p.a.[369], b) nawet w tych konstrukcjach powołania, w których prawo pracy dopuszcza lub nakazuje konkurs, regulacje nie przewidują wydawania wobec kandydatów przegrywających konkurs decyzji o odmowie ich powołania, co wyzuwa współuczestników konkursu nie tyle z prawa do kwestionowania aktu, co z samego roszczenia o akt odmowny[370], c) przepisy nakazujące organowi powołać oznaczoną osobę na stanowisko, także z natury instytucji powołania, bazującej na wstępnym zaufaniu do kandydata, a więc na rozstrzygającej woli powołującego, nie zaś na bezwzględnie działającym przepisach narzucającym piastuna funkcji, stanowią zupełny wyjątek.

Przepis prawa, o jakim mowa w art. 5 pkt 3 *in fine* p.p.s.a., to taki przepis prawa, który z określonym statusem prawnym kandydata wiąże obowiązek organu do powołania właśnie jego na stanowisko w organie administracji. Ta sytuacja prawna to nie tylko spełnienie minimalnych wymagań stawianych kandydatom, a nawet nie tylko uzasadnione przekonanie kandydata o najwyższych kwalifikacjach spośród wielu kandydatów biorących udział w rekrutacji (np. w konkursie o powołania), ale uczynienie zadość wyraźnej przesłance nazwanej przez przepis; np. obowiązek powołania osoby, która w dniu wejścia w życie reformy administracji zajmowała to samo stanowisko, dla którego dotychczasowe derogowane przepisy przewidywały umowę o pracę. Sama też forma przewidziana dla powołania (decyzja) nie oznacza, że istnieje nakaz powołania w rozumieniu art. 5 pkt 3 p.p.s.a. Niewydanie decyzji, choćby i takie prowadzące do bezczynności, nie jest odmową powołania w warunkach narzucenia

[369] K. Kaszubowski, *Skarga na odmowę powołania*…, dz. cyt., s. 673.

[370] Por. A. Kisielewicz, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach konkursów na stanowisko*, [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzańska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 107.

zindywidualizowanego przez przepis kandydata jako piastuna funkcji[371]. K. Kaszubowski jako przykład takiej prawnej determinacji do powołania wskazuje stanowisko prezesa samorządowego kolegium odwoławczego, co do którego istnieje po stronie Prezesa Rady Ministrów nakaz powołania jednej spośród dwóch osób wskazanych jako alternatywnych kandydatów przez zgromadzenie ogólne tego kolegium; swoboda Prezesa Rady Ministrów kończy się na wyborze pomiędzy dwoma kandydatami, nie obejmuje zaś samego powołania wybranego kandydata, co jest już nakazem.

Wszystkie pozostałe przypadki decyzji w sprawach powołań (a także odwołań), które nie spełniają niezwykle zaostrzonych rygorów art. 5 pkt 3 p.p.s.a., są delimitowane nie przez formę działania organu (decyzję administracyjną), ale przez treść aktu, a więc przez nawiązanie, zmianę lub rozwiązanie stosunku pracy, co oznacza właściwość sądu powszechnego (sądu pracy) w sprawach z powództw od powołań na stanowiska i odwołań od odwołań z tych stanowisk, tak jak wymaga tego art. 69 pkt 2 *a contrario* i art. 72 § 4 k.p. Pewna wątpliwość może nasuwać się na tle relacji zachodzącej pomiędzy art. 5 pkt 3 p.p.s.a. i art. 69 k.p. Ten ostatni wydaje się tworzyć bezwzględną zasadę „stosowania przepisów dotyczących umowy o pracę na czas nieokreślony", w tym przepisów o sądowej ochronie takiego stosunku pracy, a więc o kognicji sądów pracy w myśl art. 262 § 1 k.p. w zw. z art. 461 § 1^1 k.p.c. Sprawa z powołania (odwołania) jest traktowana przez ustawodawcę, z mocy art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., art. 5 pkt 3 p.p.s.a., art. 69 zd. wstępne k.p. i art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c., jako sprawa administracyjna, tzn. kończąca się decyzją administracyjną, ale tej szczególnej natury, że znajdują do niej, co do zasady, zastosowanie przepisy prawa pracy o umownym stosunku pracy, w tym w zakresie procesowego prawa pracy, przewidującego kognicję sądu pracy. Do zakończenia postępowania aktem powołania lub odwołania sprawa jest sprawą administracyjną, zaś w fazie sądowej staje się: a) po spełnieniu trudnych do ziszczenia się warunków z art. 5 pkt 3 p.p.s.a. sprawą sądowoadministracyjną inicjowaną skargą na decyzję o powołaniu lub odmowie powołania albo b) sprawą cywilną, przejętą przez sąd pracy do jej końcowego rozstrzygnięcia, w rozumieniu

[371] Nie można się zgodzić z odmiennym poglądem T. Duraja, [w:] K. Baran (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki*…, dz. cyt., s. 477 i nn.

art. 1 pkt 1 k.p.c., tj. sprawą z zakresu prawa pracy, w ramach stosunku niestanowiącego stosunku prawa pracy (stosunku prawa administracyjnego z powołania[372]), do którego przepisy prawa nakazują stosowanie regulacji prawa pracy właściwe umowom o pracę (art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c.).

6.15. Powoływanie się na wydanie aktu powołania w obrocie prawnym

Już wspominano, że powołanie na stanowisko w administracji publicznej, w tym powołanie pracownicze, jest aktem administracyjnym. Skoro dokonywane jest na piśmie, pismo inkorporujące treść powołania jest dokumentem urzędowym. Korzysta zatem ze wzmocnionej mocy dowodowej oraz z domniemania prawdziwości; odmowa udzielenia mu wiarygodności wymaga przeprowadzenia odrębnego dowodu, np. na okoliczność odwołania ze stanowiska po wydaniu aktu powołania albo na okoliczność niepodjęcia pracy, tzn. nieprzyjęcia aktu powołania i nienawiązania stosunku pracy. Akt powołania nie musi być elementem akt sprawy administracyjnej kończącej się wydaniem rozstrzygnięcia przez osobę powołującą, względnie przez osobę działającą z jej upoważnienia, np. tego z art. 268a k.p.a. (o czym w kolejnej partii pracy). Samo figurowanie jej stanowiska objętego z powołania oraz imienia i nazwiska jest dostateczne, aby przyjąć, że w istocie legalnie zajmuje to stanowisko (art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.). Do faktów notoryjnych należy, że osoby postronne nie są dopuszczane do aparatu organu; nie są im dostępne ani akta sprawy, ani sfera wykonawcza w zakresie przygotowywania rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej. Dopiero złożenie przez stronę dowodu wprowadzającego wątpliwość co do aktualności stosunku z powołania może prowadzić do względnionego postępowania wyjaśniającego na okoliczność piastowania funkcji przez osobę wydającą akt. Samo więc oświadczenie osoby powołującej się na swoją funkcję publiczną, jeżeli nie budzi zasadniczej natury wątpliwości, przyjmujące postać złożonego pod rozstrzygnięciem podpisu piastuna stanowiska (względnie dodatkowo zaopatrzone w pieczęć; art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a.), jest dostateczne do przyjęcia prawidłowości tego elementu aktu wydawanego przez osobę pełniącą funkcję z powołania.

[372] Zob. np. J. Stelina, [w:] T. Kuczyński (red.), E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, dz. cyt., s. 209.

Niektóre przepisy prawa, wręcz przeciwnie, wprost odnoszą się do aktu powołania, jako dokumentu stanowiącego tytuł do podejmowania czynności prawnych ze skutkiem właściwym dla organu, wymagają jego przedłożenia w stosownej procedurze, a więc inaczej niż regulacje postępowania administracyjnego. Do takich należy art. 68 § 3 k.p.c., który określa przypadki zwolnienia z okazywania dokumentu zawierającego akt powołania w procesie cywilnym. Przepis art. 68 § 3 zd. 1 k.p.c. jest więc wyjątkiem. Stosownie do niego, jeżeli czynności procesowe za stronę podejmuje organ państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej, przedłożenie aktu powołania lub innego równorzędnego potwierdzającego powierzenie określonej osobie pełnienia funkcji tego organu nie jest wymagane, o ile stwierdzenie tego faktu jest możliwe na podstawie informacji powszechnie dostępnych, w szczególności udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej. W podobnym tonie w postępowaniu sądowoadministracyjnym sformułowano art. 29 p.p.s.a., który jednak – co nie bez znaczenia – bezpośrednio nie odnosi się do strony przeciwnej, a więc również strony przeciwnej będącej organem z powołania.

Przepis ten jest dowodem normatywnym na to, że skoro podobnych regulacji brakuje w innych procedurach, w tym w postępowaniu administracyjnym, nie powstaje prawny obowiązek każdorazowego badania dokumentu zawierającego akt powołania i ustawodawca godzi się w tym zakresie na pewne uproszczenie relacji procesowej, zakładając, że co do zasady na poziomie obejmowania funkcji na stanowiskach kierowniczych w administracji nie ma miejsca na wprowadzanie obywateli w błąd i decydujące znaczenie ma elementarne zaufanie do państwa w kwestiach kluczowych, ustrojowych. Inaczej państwo byłoby państwem samopromującym nieufność obywatela do władzy publicznej i inicjowałoby brak pewności społeczeństwa co do spraw kluczowych, a więc co do tego, kto sprawuje władzę.

7. Pracownik urzędu upoważniony do wydawania decyzji

Wspomniano już przy okazji oceny natury prawnej polecenia służbowego, iż jego treść może wkraczać w sferę pracowniczego zakresu czynności i determinować czynność pracowniczą, nawet wówczas gdy wiąże się ze stosowaniem prawa, w szczególności z wydaniem

decyzji administracyjnej o oznaczonym, narzuconym pracownikowi przez przełożonego, kierunku. Tego rodzaju polecenia odnoszą się do wykonywania przez pracownika powierzonych mu zadań orzeczniczych na stanowisku pracy. Pora teraz na ustalenia związane ze źródłem tytułu pracownika do wykonywania zadań z zakresu załatwiania spraw indywidualnych, a więc do występowania w obrocie prawnym (w sferze zewnętrznej działania administracji) z takim skutkiem, jak czyni to organ w sensie ustrojowym, a więc jak przełożony, który jest piastunem stanowiska organu i zarazem podmiotem zatrudniającym pracownika.

W zasadzie już samo wskazanie rodzaju pracy pracownika administracji publicznej jest na tyle szczegółowe, że dawałoby podstawę do wiążącego przyjmowania, czy pracownik w ramach struktury organizacyjnej aparatu władzy miał, czy też nie miał, tytułu do wydawania aktów administracyjnych i podejmowania czynności władczych. Umowa o pracę, stosownie do art. 29 § 1 pkt 1 k.p., winna wskazywać rodzaj umówionej pracy, zaś wskazanie tego rodzaju za pomocą nazwy obejmowanego stanowiska, na tle art. 94 pkt 1 k.p., jest już dostateczne do identyfikacji pracowników umocowanych przez pracodawcę do załatwiania w jego imieniu spraw indywidualnych. W myśl art. 94 pkt 1 k.p.a. pracodawca jest obowiązany zaznajomić pracownika podejmującego pracę z zakresem jego obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku oraz podstawowymi uprawnieniami pracownika. To właśnie „wyznaczenie stanowiska z zakresem obowiązków" wiążących na tym stanowisku jest przesądzające o treści decyzji pracodawcy co do wyposażenia pracownika w tytuł do załatwiania spraw indywidualnych w imieniu organu.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, faza powierzania zakresu czynności może przybrać formę poleceń służbowych, zobowiązujących pracownika do oznaczonych działań na wyznaczonym właśnie stanowisku pracy. Na tego rodzaju pole do wydawania poleceń służbowych zwrócił uwagę SN w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r., I PKN 457/97[373], podkreślając nawet dopuszczalność ustnej formy tych czynności pracodawcy. K. Glibowski trafnie spostrzegł, że upoważnienie do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w imieniu swojego pracodawcy w zasadzie może być postrzegane

[373] OSNP 1998, nr 22, poz. 653.

jako, a nawet przyjmować formę załącznika do pracowniczego zakresu czynności[374].

Upoważnienie do wydawania decyzji może być rozpatrywane również z punktu widzenia jego źródła, jako swoistego źródła prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 k.p., bowiem regulacja ta wymienia m.in. statuty, zaś np. w § 2 ust. 2 zarządzenia nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki[375] przewidziano pracowniczy obowiązek związany z wydaniem przez prezesa tego urzędu, względem pracownika, upoważnienia do podejmowania decyzji w określonych sprawach w imieniu prezesa urzędu. Istnienie upoważnienia może być też skutecznie wywodzone z instytucji prawa pracy, jaką jest zastępstwo sprawowane na stanowisku pracy. Jeżeli istotą stanowiska (np. zastępca dyrektora) zastępowanego i czasowym zakresem obowiązków (powierzenie pełnienia obowiązków na stanowisko chwilowo opróżnionym; zob. art. 42 § 4 k.p.) jest wykonywanie wszystkich zadań osoby zastępowanej, to akt udzielający zastępstwa lub wyznaczający do zastępowania oznacza również upoważnienie związane ze stanowiskiem właściwym. Zastępować oznacza bowiem tyle co być, w wyznaczonym zakresie przedmiotowym, adresatem wszelkich przepisów, aktów i czynności adresowanych do zastępowanego. Innymi słowy, istotą zastępstwa jest identyczny rezultat pracy, gwarantujący ciągłość pracy urzędu, a nie powierzenie każdego zadania z zakresu czynności osoby zastępowanej z osobą wedle odrębnych procedur. Tu również prawo pracy, jako pierwotne względem regulacji o upoważnieniu, odgrywa pierwszoplanową rolę[376]. Cenny pogląd zaprezentowali J. Borkowski i B. Adamiak, stwierdzając, że upoważnienie z art. 268a k.p.a. służy sprawowaniu kierownictwa i kierownictwo to należy wiązać z kierownictwem stanowiącym przedmiot prawa pracy[377], a więc wykazuje związek z art. 22 § 1 k.p. Związek upoważnienia do wydawania decyzji z relacją stosunku pracy jest tak silny, że udzielenie upoważnienia przez organ, który w świetle prawa pracy okazał się nie być pracodawcą,

[374] K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 1628.

[375] M.P. z 2021 r., poz. 1088.

[376] Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 września 1988 r., III SA 548/97, Lex nr 35194.

[377] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 1261.

implikuje nieważność wydanych z takiego upoważnienia decyzji, na co wskazał NSA w wyroku z dnia 13 sierpnia 1996 r., SA/Rz 706/96[378].

Z pewnych względów rozwiązania prawa pracy w ocenie ustawodawcy okazały się niewystarczające, aby można było na tle prawa administracyjnego stwierdzić, że osoba działająca w granicach organizacyjnych aparatu organu (pracownik urzędu) wykroczyła poza swój zakres czynności, albo podjęła akt w imieniu organu, choć wykraczało to poza rodzaj jego pracy wyznaczony stanowiskiem służbowym. Innymi słowy, w administracji publicznej nie działa domniemanie legalności pracowniczej czynności podejmowanych przez urzędnika. Przeciwnie, dla czynności z zakresu stosowania prawa administracyjnego w sprawach indywidualnych, zwłaszcza dla wydawania decyzji administracyjnych, wymagane jest szczególne umocowanie o charakterze publicznoprawnym, potwierdzające niejako to, że prawo pracy wywołało już w ramach relacji umownej (względnie z mianowania lub powołania) skutek w postaci tytułu do prowadzenia postępowań w sprawach indywidualnych i wydawania decyzji kończących takie postępowania. Dla skuteczności czynności w postępowaniu administracyjnym wymagany jest indywidualny akt organu, skierowany do imiennie wskazanego pracownika[379]; upoważnienie administracyjne, stanowiące instytucję dekoncentracji na poziomie wewnętrznym aparatu władzy, nie wchodzi też w zakres pełnomocnictwa. Zatem rozpatrując je z punktu widzenia art. 300 k.p. w zw. z art. 98 i nn. k.c., upoważnienie nie jest aktem legitymizującym pracownika do podejmowania czynności prawnych za pracodawcę[380]. To publicznoprawny charakter upoważnienia administracyjnego generuje zakaz stosowania upoważnień dalszych, jak ma to miejsce w przypadku pełnomocnictw. Kompetencja nie może zatem wydostać się poza ramy organizacyjne aparatu władzy, przeniknąć do relacji cywilnych pracownika, choć cywilnoprawna (z zakresu prawa pracy) relacja stanowi dlań podłoże.

Stosownie do art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważnić pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do

[378] OSS 1997, nr 1, poz. 10.

[379] Wyrok NSA z dnia 18 października 2007 r., I OSK 1470/06, CBOSA.

[380] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2007 r., II SA/Wa 545/07, CBOSA.

wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Organ zatem może upoważnić pracowników. „Może" oznacza, że bez upoważnienia musi sprawy załatwiać osobiście, choćby i wyposażył w stosowne zakresy czynności pracowniczych zatrudniane przez siebie w urzędzie osoby. Upoważnionymi mogą zaś być tylko pracownicy[381], co oznacza, że źródłem relacji zatrudnienia powinien być przepis normujący stosunek pracy, o jakim mowa w k.p. Niektóre regulacje, jak np. art. 144 § 2 o.p., wskazują dodatkowo na zakres obsługi, jaki powinien znaleźć się w ramach zakresu czynności pracownika, aby mógł on być adresatem upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych (decyzji podatkowych). Co interesujące, ta sama formuła upoważnienia została w administracji rządowej podatkowej przewidziana dla pracowników, jak i funkcjonariuszy organu. Upoważnienie jest więc instytucją wspólną dla pracowników i osób powiązanych z organem stosunkiem służbowym *sensu strico*. Stanowi element usłużbowienia, dodatkowego upublicznienia stosunku pracy w organie administracji publicznej. Takie ulokowanie przepisów o upoważnieniu do załatwiania spraw administracyjnych wskazuje, że stosunek pracy między organem a pracownikiem organu został zepchnięty do płaszczyzny czysto zobowiązaniowej, prywatnej. Skuteczność wzajemnych uzgodnień stron stosunku pracy na tle relacji nawiązywanych w imieniu władzy z obywatelem wymaga nałożenia na tę relację pracowniczą jeszcze jednej, dodatkowej – administracyjnoprawnej, polegającej na udzieleniu pracownikowi upoważnienia. Takie podejście do organu administracji może budzić wątpliwości. Z jednej strony ustawodawca wprowadza cały rozbudowany system gwarancji pozycji urzędnika, podkreśla jego rangę aktem mianowania, stopniem służbowym, co daje z jednej strony gwarancję praworządności personalnej i nieskazitelności charakterologicznej, a z drugiej – nie; urzędnik przecież może działać z przekroczeniem swoich uprawnień zawodowych, może wykorzystać stanowisko i załatwić sprawę, której pracodawca wcale mu nie powierzył. Może kształtować obrót prawny w sferze

[381] Przepisy szczególne dopuszczają udzielenie upoważnienia osobom powiązanym z organem innymi relacjami, np. stosunkiem służbowym, umową cywilnoprawną lub aktem powołania nie nawiązującym stosunku pracy.

prawa administracyjnego poza wiedzą i poza wolą organu, który go zatrudnił, któremu zaufał.

Tymczasem już termin „pracownik organu", z całym oprzyrządowaniem gwarancyjnym prawa pracy do wykonywania funkcji urzędniczych w administracji publicznej, tak naprawdę powoduje, że cała instytucja upoważnienia z art. 268a k.p.a. staje się niepotrzebna. W zasadzie wystarczyłaby norma prawna o treści: „Załatwianie spraw indywidualnych organ może powierzyć swojemu pracownikowi". Całą resztę już zapewnia prawo pracy, prawo pragmatyczne, odwołujące się do publicznoprawnego statusu urzędnika.

Podobne względem art. 268a k.p.a. rozwiązania można odnaleźć w regulacjach ustrojowych i materialnoprawnych prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 19 u.w.a. wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących organy administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1 u.w.a. W myśl art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej w imieniu wójta. Podobnie, w art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym postanowiono, że starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Również w art. 46 ust. 2 ustawy o SW stwierdzono, że marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przepisy prawa materialnego administracyjnego na szczeblu gminy w rozmaity sposób regulują zagadnienie upoważnienia pracownika do załatwiania spraw indywidualnych. Stosownie do art. 110

ust. 7 i 8 u.p.s. wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy; upoważnienie może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Jak wynika z art. 20 ust. 3 u.ś.r., wójt (burmistrz, prezydent miasta), może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego na tle art. 8b u.p.a. Pewna różnica na poziomie gminy widoczna jest w art. 178 u.w.r.s.p.[382], gdzie wójt może upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub kierownika innej gminnej jednostki organizacyjnej do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania decyzji w tych sprawach.

Na poziomie powiatu warto wskazać, że zgodnie z art. 112 ust. 5 u.p.s. w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Podobna zasada dotyczy, na poziomie powiatu, zadań z zakresu pomocy rodzinie zgodnie z art. 182 ust. 3 u.w.r.s.p. Również zgodnie z art. 9 ust. 7 u.p.z. starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń, w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Na poziomie województwa samorządowego podobne rozwiązania odnoszą się m.in. do upoważnień w sprawach pomocy społecznej udzielanych przez marszałka województwa dyrektorowi regionalnego ośrodka polityki społecznej i pracownikom tego ośrodka (art. 113 ust. 4 u.p.s.).

---

[382] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 49.

Podstawowa uwaga dotyczy tego, że upoważnienie do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego udzielane pracownikowi organu może przybierać formę upoważnienia fakultatywnego (i jest to zasadą, a czego dowodem jest m.in. art. 268a k.p.a.), ale również może mieć charakter obligatoryjny (jak upoważnienie udzielane przez wójta jego pracownikowi – kierownikowi ośrodka pomocy społecznej z mocy art. 110 ust. 7 u.p.s.), co *de iure* ubezwłasnowolnia mocodawcę i czyni zeń raczej nominalnego nosiciela kompetencji, których nigdy nie będzie mógł osobiście realizować; organ jest zmuszany do udzielenia upoważnienia w ramach treści stosunku pracy. Przepisy prawa pracy bowiem nakazują zatrudnić pracownika na oznaczonym stanowisku (powołać kierownika ośrodka pomocy społecznej) i tylko takiemu pracownikowi pozwalają za wójta orzekać. Inna część regulacji wyłącza niektórych pracowników (np. wicestarostów), dopuszczając upoważnienie pracowników ulokowanych niżej w strukturze organów, ale za to na stanowiskach specjalistycznych (np. dyrektor powiatowego urzędu pracy), odpowiadających dziedzinie orzeczniczej, jak czyni to np. art. 9 ust. 7 u.p.z. Wydaje się, że obydwie te konstrukcji, a więc tak upoważnienie obligatoryjne, jak i upoważnienie wybiórcze, zmierzają do przypisania w sensie pracowniczym zadań orzeczniczych tym stanowiskom, które gwarantują maksymalny poziom specjalistycznej wiedzy w danym segmencie działalności administracji publicznej. Widoczna jest też partia upoważnień, które dokonują swoistego przekierowania pewnej partii zadań do odrębnego aparatu, zachowując nominalnie organ sygnujący decyzję (w oznaczeniu organu na decyzji), ale samo działanie w sprawie i prowadzenie procesu, przenosząc do innego, specjalistycznego urzędu i jego wyspecjalizowanych pracowników. Metodą osiągnięcia takiego rezultatu jest upoważnienie udzielane pracownikowi organu (kierującemu jednym urzędem), który też jest organem (wyposażonym w odrębny urząd od urzędu obsługującego jego pracodawcę). Tak m.in. zadania wójta z pomocy społecznej zostały definitywnie ulokowane w urzędzie, jakim jest ośrodek pomocy społecznej (co uwalnia od prowadzenia tych spraw pracowników urzędu gminy), a np. zadania starosty z zakresu, odpowiednio bezrobocia i pomocy społecznej, w powiatowym urzędzie pracy i w powiatowym

centrum pomocy rodzinie, nie zaś w starostwie powiatowym[383]. Taka obudowa normatywna upoważnienia powoduje, iż mamy do czynienia z upoważnieniem dla pracownika. Starosta może sprawę załatwić samodzielnie, może też udzielić upoważnienia dyrektorowi urzędu pracy, ale i dowolnemu pracownikowi swojego pracownika (dyrektora urzędu pracy), tj. osobie zatrudnionej w cudzym zakładzie pracy (niestanowiącym starostwa), tzn. w powiatowym urzędzie pracy. Akt upoważnienia do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego tworzy zatem konstrukcję prawa pracy, której ani regulacje k.p., ani też pragmatyki nie znają – piętrowego zaufania przełożonych wyższego stopnia w granicach struktur administracji powiązanych stosunkami pracy, o różnym podłożu, raz to umownym, raz to z powołania.

Wniosek (np. pochodzący od kierownika ośrodka pomocy społecznej) o udzielenie przez własnego przełożonego (np. wójta) upoważnienia pracownikowi podwładnego (pracownikowi ośrodka pomocy społecznej) jest elementem procesowym gwarantującym osiągnięcie rezultatu w postaci prawidłowo działającego upoważnienia 2. stopnia, opartego na piętrowym zaufaniu właściwych przełożonych względem właściwych podwładnych, zawsze powiązanych stosunkami pracy, ale nie zawsze w sposób bezpośredni. W tym wypadku chyba prawo pracy nie nadąża za rozwiązaniami prawa administracyjnego, bowiem nie przewiduje w ogóle – koniecznej tu przecież – instytucji przełożonego wyższego stopnia (przełożonego własnego przełożonego, pracodawcy własnego pracodawcy), którą regulacje k.p. mogłyby wzbogacić z korzyścią dla ocenianych tu instytucji prawa administracyjnego. Stąd relacja pomiędzy pracownikiem urzędu a pracodawcą pracodawcy staje się wyłącznie relacją publicznoprawną, choć wymaga dokonania pewnych prawnie doniosłych czynności (np. co do ustalenia właściwości rzeczowej) na podstawie przepisów prawa pracy. Pewną generalną odmianę upoważnienia do załatwiania spraw pracowników realizowaną przy pomocy instytucji „urząd podwładnego" przewiduje art. 15zzy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

[383] Zob. art. 32 ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 178 u.w.r.s.p., art. 112 ust. 5 u.p.s.

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[384]. Właściwy wojewoda stał się uprawniony do przeniesienia kompetencji jednego urzędu (a zatem wszystkich jego pracowników) na kompetencje innego urzędu, niedotkniętego stanem niezdolności do wykonywania zadań przy pomocy własnych pracowników.

Pewnym problemem mogą być rozmaite pomysły ustawodawcze na ujęcie zakresu przedmiotowego upoważnienia. Część regulacji odnosi się do załatwiania spraw (np. art. 268a k.p.a., art. 143 § 1 o.p., art. 8b u.p.a.), lokując w granicach tej legitymacji m.in. wydawanie decyzji. Inna partia regulacji skupia się na prowadzeniu postępowań (np. art. 20 ust. 3 u.ś.r.). Wydaje się, że przedmiot wszystkich tych unormowań jest ten sam; ustawodawca chciał scedować zadania orzecznictwa administracyjnego z przełożonego (piastuna stanowiska organu) na pracownika urzędu. Jeżeli więc wskazał na upoważnienie do prowadzenia postępowań administracyjnych w oznaczonych kategoriach spraw, to zapewne miał na myśli wszystkie czynności procesowe: materialno-techniczne (wydawanie zawiadomień, pozostawianie podań bez rozpoznania, doręczenia, gromadzenie dowodów, w tym poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem), jurysdykcyjne niekończące postępowania (postanowienia) i jurysdykcyjne kończące postępowanie (wydawanie decyzji, wydawanie postanowień kończących postępowanie). Trzeba mieć też na względzie, że przepisy postępowania administracyjnego w zasadzie tylko w wypadku wydania decyzji wymagają, aby czynności procesowej dopełniał pracownik odrębnie „upoważniony" (art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.), a więc potrafiący wskazać na upoważnienie, np. z art. 268a k.p.a. Wszelkie inne czynności urzędowe związane z biegiem postępowania, w tym sporządzenie projektu decyzji, nie wymagają upoważnienia organu; wynikają wyłącznie z relacji prawa pracy. Tym bardziej tam, gdzie zaakcentowano w przepisie, iż upoważnienie obejmuje wydanie decyzji, to przyjąć należałoby, że chodzi o wydanie przez pracownika decyzji prawidłowej, a więc zgodnie z k.p.a. lub o.p. – poprzedzonej wszystkimi wymaganymi prawem czynnościami postępowania. Skoro już sama regulacja o upoważnieniu do wydawania decyzji okazuje się dostateczna do dopełniania innych czynności procesowych, w tym do wydawania postanowień, a odmowa wydania zaświadczenia następuje w formie postanowienia,

[384] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 764.

to również takie upoważnienie musi obejmować prowadzenie postępowań uproszczonych, w tym wydawanie zaświadczeń. Zresztą skoro w granicach określonych upoważnieniem wolno coś więcej (tzn. załatwić sprawę), to również wolno coś mniej (tzn. zaświadczyć o stanie sprawy lub potwierdzić stan prawny z niej wynikający), bez władczego rozstrzygania. Niekiedy, jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie, tylko jedna z możliwych postaci rozstrzygnięcia tej samej sprawy (np. odmowna) wymaga nakazanego prawem upoważnienia, zaś pozytywne załatwienie sprawy, zwłaszcza gdy następuje czynnością materialno-techniczną, już takiego upoważnienia nie wymaga[385]. Taki stan prawny funkcjonuje np. w zakresie spraw o udzielenie informacji publicznej.

Stosunkowo wiele elementów łączących upoważnienie z prawem pracy występuje na tle problemu terminu jego obowiązywania. Jeżeli upoważnienie zostało wydane bez zastrzeżenia terminu końcowego, to działa ono dopóty, dopóki relacja prawna stanowiąca warunek jego wydania funkcjonuje w obrocie prawnym. Warunkiem funkcjonowania upoważnienia jest naturalnie status pracownika po stronie osoby upoważnionej, w drodze tej czynności. Zmiana zatem nazwy stanowiska służbowego nie implikuje dezaktualizacji upoważnienia. Natomiast rozwiązanie stosunku pracy, podobnie jak zniesienie organu przez ustawodawcę, implikuje upadek upoważnienia. Nie powoduje utraty mocy przez upoważnienie zmiana personalna na stanowisku piastuna stanowiska organu, chyba że nowy piastun cofnął, odwołał upoważnienie udzielone przez swojego poprzednika. Organ, w sensie sprawowania urzędu, działa w sposób ciągły; ma miejsce sukcesja urzędu przez kolejnych piastunów, a tym samym i domniemanie akceptacji ich czynności niewymagających odwołania lub cofnięcia. Tym bardziej nie traci aktualności upoważnienie udzielone przez tego samego pracodawcę, tzn. tę sama osobę fizyczną, udzielone jednak za poprzedniej kadencji lub za poprzedniego powołania, względnie wyboru, na funkcję organu. Przerwa w piastowaniu funkcji wynikająca z regulacji wyborczych lub ustrojowych nie ma znaczenia dla aktualności upoważnienia. Upoważnienie zatem bardziej jest powiązane z instytucją ustroju, z organem, ale w znaczeniu prawa państwowego, a nie

[385] Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2008 r., II SAB/Wa 138/07, CBOSA.

w sensie personalnym (ze starostą powiatu…, z ministrem…), bez wskazywania personaliów aktualnego akurat piastuna. Prawo pracy narzuca niejako w tym zakresie pojęcie zakładu pracy, ale tak oznaczony podmiot nie spełnia wszystkich wymogów stawianych przez prawo administracyjne, bowiem upoważnienie nie pochodzi od starostwa czy ministerstwa, albo jednostki wojskowej, ale od urzędu starosty, urzędu ministra, urzędu komendanta jednostki wojskowej itd. Ma miejsce zatem przedmiotowe podejście do podmiotu zatrudniającego w administracji publicznej, ale nie w takim znaczeniu, jak przyjmuje to prawo pracy (i konstrukcja zakładu pracy), ale w znaczeniu ciągłego wypełniania zadań publicznych urzędu piastuna funkcji publicznej; urzędu – funkcji, a nie urzędu instytucji, jednostki organizacyjnej, zakładu pracy. Ta płaszczyzna styku prawa pracy i prawa administracyjnego odkrywa z kolei niedobór terminologii prawa administracyjnego, który w pewnym zakresie dostrzegają unormowania o ustroju sądów, wskazując na pełnienie urzędu na stanowisku sędziego, a więc wykonywanie funkcji publicznej na funkcjonującym stale w sensie instytucjonalnym, ale zwalnianym co jakiś czas i na nowo obsadzanym stanowisku[386].

Upoważnienie administracyjne, jak już wspomniano w części poświęconej innym poleceniom służbowym, nie zwalnia organu z odpowiedzialności za wydane przez pracownika decyzje. Przeciwnie, część regulacji wprost wskazuje, że wydawanie decyzji przez osobę upoważnioną odbywa się na odpowiedzialność organu udzielającego upoważnienia. Ryzyko związane ze skutkami wydanych decyzji ponosi zatem, w zakresie narzuconym przez odrębne przepisy, również piastun stanowiska organu udzielającego upoważnienia. Odpowiedzialność pracownika, dekodowana co do rozmiarów zawinienia na podstawie m.in. art. 66a § 2 k.p.a., podlega konkretyzacji m.in. na podstawie regulacji ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[387]. Jeżeli w regulacjach o upoważnieniu w ogóle pojawia się swoiste przypomnienie o odpowiedzialności organu za decyzje, pomimo udzielonego upoważnienia, to zwykle dlatego, że nie zbiegają się funkcje organu i pracodawcy, jak ma to miejsce w wypadku członków korpusu służby cywilnej, gdzie upoważnienia udziela

[386] Por. art. 6 § 1 p.u.s.a.

[387] Dz.U. z 2016 r., poz. 1169.

organ (wojewoda, minister), a pracodawcą osoby upoważnionej jest dyrektor generalny właściwego urzędu (zob. art. 19 u.w.a.). Trafnie ujął to K. Glibowski, stwierdzając, że decyzja wydana z upoważnienia organu jest w świetle prawa jego decyzją, a nie decyzją pracownika, który organem, nawet w sensie funkcjonalnym, nie jest[388]. Jak wskazano w postanowieniu SN z dnia 5 czerwca 2003 r., II CKN 185/01[389], organ, który udzielił upoważnienia do wydawania decyzji swojemu pracownikowi wciąż zachowuje kompetencję, a więc jest nadal organem i może, pomimo upoważnienia, samodzielnie wydawać decyzje, nie zlecając prowadzenia spraw pracownikom upoważnionym.

8. Podpis pracownika urzędu na decyzji administracyjnej

Dotychczas przedmiotem wywodów był mechanizm prowadzący do wyposażenia pracownika w tytuł, w legitymację, do takiego wykonywania zadań pracowniczych, że dochodzi do przejścia uprawnienia do orzekania z organu na jego pracownika, jakkolwiek nadal ze skutkiem (w tym w imieniu oraz na odpowiedzialność) dla organu. Przepisy k.p.a. nie poprzestają jednak na tej materialnej podstawie legitymizującej pracownika do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego. Sam akt finalizujący postępowanie jurysdykcyjne, a więc decyzja powinna być sygnowana przez pracownika organu, który wcześniej został do wydania takiej decyzji upoważniony, a następnie z tego upoważnienia skorzystał, wydając decyzję. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja zawiera m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. Nieco inną formułę przewidziano w art. 210 § 1 pkt 8 o.p., zgodnie z którym decyzja zawiera podpis osoby upoważnionej, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. Widoczny jest z pewnością związek pomiędzy samą instytucją upoważnienia a elementami podpisu składanego na decyzji administracyjnej (podatkowej). Rolą podpisu pracownika, w odróżnieniu od podpisu samego organu, jest uwidocznienie tego, że miał on tytuł do działania w imieniu organu, że wyręczył organ,

[388] K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*…, dz. cyt., s. 1639. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1918/05, CBOSA.

[389] Lex nr 1130936.

wydając decyzję i czynił to w ramach swoich obowiązków pracowniczych. Wyraźnie widoczne jest to w regulacji o.p., gdzie wskazując na podpis, zaznaczono, iż ma on należeć do „osoby upoważnionej", a więc do osoby legitymowanej do orzekania, tzn. samego organu albo pracownika, względnie funkcjonariusza organu. Podpis umocowanego pracownika stanowi odpowiednik podpisu na oświadczeniu woli w ujęciu cywilnoprawnym, choć z wieloma zastrzeżeniami płynącymi z publicznoprawnej natury władczego aktu, na co trafnie zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 12 lutego 1991 r., SA/Lu 889/90[390].

Imię i nazwisko pracownika uwidaczniane podczas podpisywania decyzji jest elementem indywidualizującym go. Wskazuje, który z pracowników urzędu w imieniu organu sprawę załatwił. Pozwala tym samym skontrolować legalność decyzji i ocenę, czy na datę składania podpisu osoba legitymowała się stosowym upoważnieniem wydanym przez organ, pracodawcę. Wtórną kwestią jest, czy imię i nazwisko pracownika wydającego decyzję będzie własnoręcznie zamieszczone przez pracownika, a więc będzie miało równocześnie status podpisu, czy też będzie mechanicznie zamieszczone na decyzji (np. za pomocą pieczęci lub nadruku, stopki), a sam podpis będzie indywidualizującym pracownika znakiem graficznym niezależnym od „podania imienia i nazwiska".

To, co zapewne najbardziej doniosłe, to nie tyle imię i nazwisko, ale stanowisko służbowe zajmowane przez pracownika podpisującego decyzję, które jest elementem wchodzącym w skład aktu administracyjnego czerpiącym swe źródło ze sfery wewnętrznej, a mimo to wydostającym się wskutek procesu stosowania pracy „do obywatela" jako element aktu. Zatem instytucja prawa pracy, tzn. stanowisko wyznaczone pracownikowi w ramach struktury aparatu pracodawcy (urzędu, biura, zakładu), staje się instytucją prawa publicznego, prawa administracyjnego. Widoczne staje się więc usłużbowienie, upublicznienie stanowiska pracy stanowiącego domenę k.p. (np. art. 67^{20} § 6 pkt 4 k.p.). Jeżeli istnieje jakiś kluczowy element zadań pracowniczych w administracji publicznej pozwalający stwierdzić, że praca w organie władzy wykonawczej jest służbą, choć nie jest oparta na relacji stosunku służbowego *sensu stricto*, to jest to właśnie legitymacja do wydawania aktów administracyjnych, tytuł do orzekania

[390] OSP 1992, nr 2, poz. 27.

w imieniu organu w sprawach indywidualnych w sferze zewnętrznej. Formalnym następstwem tej legitymacji jest zamieszczenie na decyzji administracyjnej pełnego opisu części aparatu organu, który przepisy prawa pracy identyfikują jako stanowisko pracy, a więc oznaczenia pracownika i nazwy przypisanego doń stanowiska, zwanego przez to stanowiskiem służbowym. Wtórną kwestią jest to, czy oznaczenie stanowiska obejmuje tylko element strukturalny odnoszący się do samego pracownika (np. główny specjalista), czy też rozciąga się większy fragment struktury organizacyjnej aparatu, tj. na przydział służbowy, obejmujący również komórkę organizacyjną lub jednostkę organizacyjną (np. referent w referacie spraw obywatelskich, dyrektor wydziału infrastruktury w urzędzie wojewódzkim). Oznaczenie przydziału służbowego winno być jednak zamieszczane w podpisie pracownika obligatoryjnie wówczas, gdy w inny sposób nie będzie możliwe odnalezienie stanowiska pracy w ramach pionu organów administracji, grupy organów. Np. oznaczenie stanowiska „Z up. Starosty, Dyrektor" może okazać się niewystarczające, gdy to stanowisko w ogóle nie jest ulokowane w strukturze organu obsługującego organ, a więc starostwa; chodzić może bowiem np. o dyrektora wydziału w powiatowym centrum pomocy rodzinie, którego upoważnił starosta. Podobnie decyzje wydawane z upoważnienia wójta mogą wskazywać stanowiska spoza urzędu gminy, np. „specjalista pracy socjalnej w ośrodku pomocy społecznej". W takich wypadkach pominięcie przydziału służbowego (oznaczenia urzędu jednostki, komórki organizacyjnej) stanowi uchybienie polegające na niedostatecznym oznaczeniu w decyzji stanowiska służbowego pracownika. W kategoriach wadliwości decyzji należałoby te uchybienia kwantyfikować jako rektyfikacyjne.

Naturalnie w wypadku organów kolegialnych podpisy winny być zamieszczane w liczbie odpowiadającej składowi organu w chwili podejmowania rozstrzygnięcia, podejmowania uchwały (samorządowego kolegium odwoławczego, wojewódzkiego zespołu do spraw niepełnosprawności, zarządu powiatu). Zasada ta działa również w drugą stronę. W wypadku organu monokratycznego zamieszczenie na tekście decyzji dwóch lub więcej podpisów będzie stanowiło uchybienie. Skoro regulacja wymaga podania oznaczeń pracownika upoważnionego, a decyzja zawiera kilka nazwisk i stanowisk, przyjąć należałoby, że każde z nich zostało zamieszczone jako upoważnione.

Stąd akceptacja projektu decyzji, która zwykle przyjmuje postać umieszczenia nań podpisu i stanowiska kierownika komórki organizacyjnej merytorycznej (np. kierownika wydziału), akceptacja pod względem prawnym (np. radcy prawnego) oraz akceptacja skutków finansowych (np. głównego księgowego) nie mogą następować na tekście decyzji. Stosunki pracy tych pracowników nie obejmują bowiem upoważnienia do wydawania decyzji ani też do – konsekwentnie – ich podpisywania.

Przywołane dotychczas przepisy wymagają zamieszczenia na decyzji podpisu przez pracownika upoważnionego. Co istotne, zestaw danych zamieszczonych w końcowej części decyzji może ograniczać się do imienia, nazwiska, podpisu (gdy nie jest ten podpis już skonsumowany przez odręczne zamieszczenie imienia i nazwiska) oraz nazwy stanowiska służbowego. Żaden przepis nie wymaga, aby już treść decyzji wskazywała na uzyskanie wymaganego przez odrębny przepis upoważnienia. Wymaga się tylko, aby obiektywnie pracownik był upoważniony i w okresie działania pełnomocnictwa administracyjnego złożył na decyzji swój podpis. To zaś, czy adresatom decyzji zostanie zasygnalizowane, iż o konieczności posiadania upoważnienia pamiętano, składając podpis (np. za pomocą adnotacji: „Z up.", z upoważnienia, „W z.", w zastępstwie, „W imieniu") nie przynależy do obowiązków osoby wydającej decyzję. To z konfiguracji stanowiska i jego obsady personalnej ma wynikać, że była ta osoba w dacie orzekania upoważniona, co podkreślono m.in. w wyroku NSA z dnia 13 marca 1985 r., SA/Wr 837/84[391].

Instytucja prawa pracy w postaci stanowiska pracy w organie administracji, które spełnia wymogi stawiane stanowisku służbowemu tak, iż osoba je zajmująca mogłaby być upoważniona do orzekania w imieniu organu, ma tak doniosłe znaczenie na tle prawa administracyjnego; wydanie decyzji przez taką osobę nawet pomimo braku upoważnienia implikuje skutek wydania decyzji; decyzja nie jest obarczona nieważnością. Taka wadliwość jest wadliwością istotną, a więc dopóki inkorporowana w decyzji nie zostanie zakwestionowana, nie ma wpływu na wykonywanie decyzji i ukształtowane przez nią relacje materialnego prawa administracyjnego. Można zatem stwierdzić, że działa domniemanie posiadania przez pracowników zajmujących stanowiska służbowe tytułu do załatwiania spraw

[391] OSP 1988, nr 5, poz. 123.

indywidualnych w relacjach zewnętrznych. Status pracownika z zakresem czynności służbowych uregulowanym przez prawo pracy, w komórce wydzielonej do prowadzenia spraw danego rodzaju, jest zbyt znacznym usprawiedliwieniem dla organu, aby z zarzutu braku odrębnego upoważnienia czynić organowi zarzut nieważności decyzji. Wymaga przeprowadzenia wykładni prawa dwóch łącznie odczytywanych norm: prawa pracy (o walorze zakresu czynności i statusie urzędnika z określonym przydziałem służbowym) oraz prawa administracyjnego (o konieczności potwierdzenia zakresu obowiązków orzeczniczych w upoważnieniu).

Wykazanie braku prawidłowego upoważnienia po wydaniu decyzji przez pracownika nieumocowanego powoduje, że zaszłości zrodzone przez decyzję pozostaną już w obrocie prawnym. Stosunek prawa pracy, tzn. stosunek pracy z urzędnikiem z wątpliwym umocowaniem administracyjnoprawnym, jest relacją silniejszą niż stosunek prawa administracyjnego materialnego nawiązanego decyzją; sam przez się niesie pewien element dozwolenia publicznoprawnego do działania w imieniu władzy. Stanowisko służbowe *per se* umocowuje w pewien sposób do wypełniania funkcji publicznych, władczych, a choćby było obciążone wadliwością, nosi walor skuteczności. Tym samym prawo pracy, jeśli nie gwarantuje, to przynajmniej sprzyja zachowaniu minimum pewności i zaufania do aktów władczych wydawanych przez administrację publiczną. Stosunek prawa pracy oparty na takich domniemaniach (posiadania przez pracownika upoważnienia, tytułu do sprawowania władzy ze stanowiska pracy, gwarantujący skuteczność aktów i czynności pracownika ze skutkiem właściwym organowi) jest stosunkiem pracy wywierającym bezpośrednie skutki w obrocie administracyjnoprawnym. Rozpatrywany z punktu widzenia tych akurat jego następstw, jest stosunkiem prawa administracyjnego, a przynajmniej działa jak stosunek prawa administracyjnego.

Rozdział VII
Administracja zakładu pracy i zakładowa administracja pracy

1. Kierownik zakładu pracy

Pracodawca może być rozpatrywany nie tylko z punktu widzenia przepisów prawa pracy, ale i pod kątem jego statusu administracyjnoprawnego, chociażby jako podmiot zarządzający procesem pracy wedle regulacji o organizacji pracy, a więc regulacji wewnętrznego kierownictwa. W tym sensie stanowi kluczowy element administracji zakładu pracy, jest kierownikiem tworu organizacyjnego, który przepisy prawa pracy kwantyfikują jako zakład pracy (np. art. 104^1 i art. 128 k.p.). Stanowi trzon zakładowej administracji pracy, a więc administracji ulokowanej wewnątrz struktury zakładu pracy. Doktryna prawa pracy niekiedy wspomina o statusie organów kierujących zakładową administracją pracy. W szczególności T. Zieliński wskazywał na tle funkcjonowania uspołecznionych zakładów pracy, że na kierowników państwowych zakładów pracy (kierowników zakładowej administracji pracy) nakładane były zadania z zakresu racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi i zaspokajania potrzeb załogi właśnie za pomocą aparatu wykonawczego – zakładowej administracji pracy jako wydzielonej partii oprzyrządowania personalno-technicznego[1].

[1] T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3, *Ochrona pracy. Prawo sporów pracy. Prawo administracji pracy, Prawo ruchu zawodowego*, Warszawa–Kraków 1986, s. 220.

Administracyjnoprawny status kierownika zakładu pracy, a więc podmiotu, który regulacje k.p. nazywają pracodawcą, nie jest wcale zaszłością wymagającą sięgania do uspołecznionych zakładów pracy. Wystarczy spojrzeć na regulacje o ustroju urzędów stanowiących kodeksowe zakłady pracy, oczywiście w ujęciu realizacji władzy za ich pomocą. W art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym postanowiono, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Urząd jest zakładem pracy, więc już w art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt jest kierownikiem urzędu. Naturalnie nie chodzi tu o status kierownika jako organu administracji publicznej w sferze zewnętrznej (jak ma to miejsce np. w wypadku kierownika ośrodka pomocy społecznej albo kierownika biblioteki gminnej), ale właśnie jako organu zakładowej administracji pracy, umocowanego do wykonywania zadań ciążących na pracodawcy kierującym zakładem pracy – urzędem właśnie. Podobnych kierowników zakładu pracy występujących w roli organów administracji publicznej wymieniono w art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie starosta jest kierownikiem starostwa, a także w art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, gdzie marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego. Kierownik urzędu jako organ zakładowej administracji pracy pod nazwą kierownika zakładu pracy stanowiącego urząd, został wprowadzony przez *§ 2 ust. 1 w zw. z § 1 uchwały nr 91 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1967 r. w sprawie organizacji i metod pracy w zakresie spraw osobowych*[2], gdzie kierownik zakładu pracy został wyposażony w kompetencje do załatwiania spraw osobowych pracowników, przez podejmowanie decyzji, zaś sam zakład pracy został zdefiniowany jako urząd (*§ 7 cyt. uchwały*). Do wydawania decyzji tego rodzaju kierownik zakładu pracy mógł „upoważnić pracownika", co na wskroś przypomina współczesną konstrukcję postępowania jurysdykcyjnego z art. 268a k.p.a. Wskazano nawet (w *§ 5 ust. 2* tej *uchwały*) pewną kategorię spraw załatwianych przez kierownika zakładu pracy za pomocą komórki właściwej do spraw osobowych w sposób przypominający w zasadzie załatwienie sprawy z zakresu administracji publicznej, tzn. sprawy „przyznania pracownikowi kategorii zaszeregowania", „przyznania awansu", „skierowania na szkolenie". Tytuł do inicjowania tego swoistego postępowania administracyjnego w pracowniczej

[2] *M.P. z 1967 r., nr 29, poz. 135.*

sprawie osobowej przypisano kierownikowi komórki organizacyjnej, w której wykonywał pracę pracownik (*§ 6 ust. 3 cyt. uchwały*), co wyłączało inicjatywę samego pracownika, a samej procedurze nadawało dodatkowo waloru urzędowego, zbliżając stosunek pracy przy takiej funkcji kierownika zakładu pracy do stosunku służbowego, a sprawę osobową pracowniczą – do sprawy załatwianej rozkazem personalnym w służbach zmilitaryzowanych.

Co więcej, sama terminologia również zmierzała w tym kierunku, bowiem aparat kierownika zakładu pracy służący załatwianiu takich spraw nazwano służbą pracowniczą[3]. Także współcześnie można doszukiwać się regulacji kompetencyjnych kierownika zakładu pracy (pracodawcy), które dają podstawy, by jego akty traktować jako decyzje administracyjne wydawane w sprawach obywatela-pracownika, w tym ze skutkiem prawnym w sferze zewnętrznej, tzn. poza zakładem pracy, zwłaszcza na tle regulacji prawa ubezpieczeń społecznych. Takim przykładem decyzji kierownika zakładu pracy jest np. zgoda na uruchomienie maszyny lub urządzenia technicznego oraz zgoda na dokonanie zmian w miejscu wypadku, o jakiej mowa w § 3 ust. 2 i 3 r.s.u.o.[4] Co więcej, decyzje takie wymagają współdziałania z innymi organami administracji publicznej w drodze uzgodnienia, tj. z inspektorem pracy oraz organem nadzoru górniczego, a więc w formie przewidzianej przez regulacje o postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym; w art. 106 § 1 i 5 k.p.a. przewidziano dla nich formę postanowienia zaskarżalnego zażaleniem. Sam zaś proces wydawania takiej zgody przez kierownika zakładu pracy regulacje prawa pracy również nazywają postępowaniem (§ 1 pkt 1 i § 17 r.s.u.o.).

Kategoria skutku prawnego zbliża taki akt do decyzji pracodawców (kierowników zakładu pracy) wydawanych w sprawach indywidualnych obejmujących stosunki pracy z mianowania, czemu poświęcono odrębną partię opracowania. Nie można wreszcie tracić z pola widzenia regulacji z nie tak odległej jeszcze przeszłości, gdy do kierownika zakładu pracy należało prowadzenie orzecznictwa w określonych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

[3] Zob. kolejne wywody w zakresie prawnych podstaw działania służby pracowniczej.

[4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, Dz.U. z 2009 r., nr 105, poz. 870.

Pracodawcy, którzy byli kierownikami jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej (np. komendanci jednostek wojskowych jako pracodawcy umownych pracowników tych jednostek), ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (np. komendanci Policji), Szefowi ABW, Szefowi AW lub ministrowi sprawiedliwości (np. prezesi sądów powszechnych, jako pracodawcy urzędników sądowych) na podstawie *art. 20 ust. 1 pkt 2* i *art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych*[5] byli organami wydającymi decyzję w sprawach zasiłków: rodzinnych, pielęgnacyjnych oraz wychowawczych – dla osób zatrudnionych w kierowanych przez nich aparatach władzy publicznej. Regulacja *art. 20 ust. 3* tej *ustawy* wyraźnie wskazywała, że ustalenie uprawnień pracownika następuje w formie decyzji tychże kierowników zakładów pracy. Odwołanie od decyzji tychże kierowników zakładów pracy w sprawach indywidualnych przysługiwało z mocy *art. 25 ust. 2* przywołanej wcześniej *ustawy* w trybie k.p.a. Pozostali pracodawcy również wykonywali tego rodzaju władcze zadania (ustalanie praw do świadczeń oraz ich wypłata), tyle że w drodze czynności materialno-technicznej wypłaty (*art. 20 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy*); dopiero odmowa wypłaty świadczenia musiała zaś przyjmować formę decyzji administracyjnej.

Wydaje się, że o ile prawo administracyjne tworzy wyraźne ramy działania administracji zakładu pracy i wyodrębnia przez to status kierownika zakładu pracy (choćby nazywając go kierownikiem urzędu, a nie wójtem lub marszałkiem), to regulacje prawa pracy, jak miało to miejsce pod rządami regulacji o uspołecznionych zakładach pracy, winny uwzględniać i ten charakter pracodawcy, tzn. organu wyodrębnionego w strukturze zakładu pracy w celu wykonywania zadań narzuconych przez przepisy prawa administracyjnego. To chyba z tego właśnie powodu kierowanie zakładem pracy mającym znaczenie dla ogółu wspólnoty (obywateli, mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego) uczyniono składnikiem regulacji prawa administracyjnego ustrojowego; sprawność zawiadywania administracją publiczną i zakładami pracy utworzonymi przez związki publicznoprawne leży w interesie ogółu, stanowi dobro publiczne. Tyle że mechanizmami służącymi realizacji tego dobra są regulacje prawa pracy.

---

[5] *Dz.U. z 1998 r., nr 102, poz. 651.*

2. Służba pracownicza. Pracowniczy ogród działkowy

Należałoby ocenić podstawy do wyodrębnienia administracji zakładu pracy, a więc tworu organizacyjnego, aparatu wykonawczego pracodawcy, za pomocą którego wypełnia on zadania wynikające z samego stosunku pracy (np. rozpatrywanie wniosków urlopowych, wymierzanie kar porządkowych, dokonywanie wypłat wynagrodzenia), ale i z regulacji prawa publicznego, w tym prawa ubezpieczeń społecznych (np. zgłaszanie pracowników do ubezpieczeń społecznych), podatkowego (pobieranie zaliczki na podatek dochodowy) oraz administracyjnego (dopełnianie czynności doręczeń w procesie administracyjnym, udzielanie zwolnień od pracy na skutek wezwania organu administracji, zapewnianie warunków organom prowadzącym kontrolę, wykonywanie czynności egzekucyjnych organu administracji, w tym zajmowanie wynagrodzenia za pracę i przekazywanie go do organu egzekucyjnego).

Przepis art. 148 § 2 pkt 2 o.p. stanowi zaledwie słaby refleks funkcjonującej jeszcze niedawno regulacji wymagającej kreowania administracji zakładowej. Być może zarzucenie przez prawodawcę tego założenia wynikało z zamiaru odejścia od konstrukcji zakładu pracy – jak to już zaznaczano – jako do zakładu administracyjnego wyposażonego w uspołecznioną funkcję zapewniania pracy obywatelowi, a być może po prostu łatwiej uregulować jest rzeczywistość stosunku pracy za pomocą wskazania na jednoosobowego pracodawcę, bez względu na to, czy fikcją okaże się osobiste dopełnianie wszystkich czynności z ww. zakresów, czy też posługiwanie się zespołem pracowników będzie koniecznością.

Im bliżej do współczesnego brzmienia k.p., tym zadania pracodawcy jakby koncentrowały się wyłącznie na zakresie kierownictwa pracy z art. 22 § 1 k.p., a więc realizacji zadań pracownika wynikających z umowy o pracę w trakcie jej świadczenia. A przecież obok nich pracodawca winien jest tak pracownikowi, jak i władzy publicznej szereg obowiązków, których wykonywaniu k.p. nie poświęca już miejsca albo czyni to okazjonalnie, dotykając tylko (niestety) technicznych aspektów funkcjonowania pracodawcy będącego jednostką organizacyjną, zwłaszcza gdy jest jednostką złożoną. Tendencja jest wyraźnie widoczna; im konstrukcja prawna starsza, tym więcej akcentów pada na strukturę organizacyjną (środki, zasoby i urządzenia

składające się na zakład pracy), im późniejsza – na piastuna, podmiot, który zawarł stosunek pracy. Współcześnie art. 3^1 k.p. stanowi dość enigmatycznie i ostrożnie o osobie lub organie zarządzającym jednostką, która została przez przepis prawa lub czynność prawną pracodawcy wyznaczona do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy i ze skutkiem na jego rzecz. Tyle że ta osoba zwykle jest jednym z pracowników, a jej wyznaczenie odbywa się przez nawiązanie stosunku pracy, na mocy którego pracownik wykonuje obowiązki wynikające z przepisów prawa na pracodawcy. Czy to mówimy o pracodawcy będącym osobą fizyczną, czy też będącym jednostką organizacyjną (samoistną, jak np. urząd, fundacja czy przedsiębiorstwo państwowe, czy też niesamoistną, jak filia, oddział spółki), czy to o pracodawcy, który ma zdolność do działania w sensie prawa cywilnego (np. spółka akcyjna), czy to o pracodawcy bez takiej zdolności (np. spółka cywilna, komitet społeczny, sołectwo), zawsze pojawia się – jak powiadał L. Florek – dyrekcja albo inny podobny element podkreślający zinstytucjonalizowany walor placówki zatrudnienia[6], zwłaszcza tam (np. art. 104^1, art. 128, art. 207 § 1 zd. 1 k.p.), gdzie wciąż występuje w k.p. zakład pracy jako jednostka techniczno-organizacyjna służąca do odbywania procesu pracy.

W bardziej odległych czasowo opracowaniach widoczna była część (zespół regulacji) prawa pracy określana jako prawo administracji pracy, gdzie obok refleksji nad administracją publiczną ingerującą w status pracownika lub pracodawcy (np. przez organy PIP, urzędy pracy), wyodrębniano zakładową administrację pracy, w postaci komórek organizacyjnych zakładu pracy właściwych w sprawach: kadrowych (personalnych), płac i polityki zatrudnienia, bhp i przeciwpożarowych oraz spraw socjalnych (zakładowej służby zdrowia, świadczeń socjalnych, mieszkań zakładowych oraz dostępu do kultury). Wyodrębnienie wewnętrznej administracji pracy wynikało z szeregu zadań publicznych włożonych na niektóre zakłady pracy (zwłaszcza uspołecznione zakłady pracy) oraz z ówczesnej arytmetycznej dominacji zakładów pracy tworzonych i nadzorowanych przez organy władzy publicznej (np. przedsiębiorstwa państwowe, państwowe gospodarstwa rolne). Zakładowa administracja pracy była więc powołana przez przepisy prawa do załatwiania spraw indywidualnych pracowników (np. wymierzanie kar porządkowych), ale

[6] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 41–43.

i zbiorowych spraw załogi (np. wydawanie regulaminu pracy)[7]. Materializowała władztwo pracodawcy w granicach dozwolonych prawem pracy i prawem administracyjnym, realizowane wobec pracownika; na bazie umowy o pracę tworzyła status użytkownika zakładu pracy, a z samego zakładu pracy – zakład administracyjny w sferze świadczenia pracy.

Podstawowym aktem prawnym normującym zasady działania administracji zakładu pracy, zwanej służbą pracowniczą była *uchwała nr 250 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1973 r. w sprawie służby pracowniczej w państwowych jednostkach organizacyjnych*[8]. Akt ten obowiązywał aż do 16 czerwca 1990 r. i został uchylony przez *§ 1 uchwały Rady Ministrów nr 84 z dnia 30 maja 1990 r. w sprawie uznania niektórych uchwał Rady Ministrów ogłoszonych w Monitorze Polskim za nieobowiązujące*[9]. Przede wszystkim *§ 1 ust. 1* i *§ 13 u.s.s.* tworzył służbę pracowniczą, lokując ją jako wyodrębnioną organizacyjnie część zakładu pracy (państwowej jednostki organizacyjnej, spółdzielni i organizacji społecznej) niestanowiącego urzędu administracji państwowej. Służba pracownicza stanowiła komórkę organizacyjną zakładu pracy (w mniejszych zakładach pracy – stanowisko lub komórkę organizacyjną do spraw pracowniczych, a w największych – nawet zespół komórek organizacyjnych; *poz. 2–5 załącznika nr 2* do *u.s.s.*). Na służbę pracowniczą składały się następujące komórki organizacyjne (względnie stanowiska pracy) zakładu pracy: do spraw osobowych, do spraw zatrudnienia i płac, do spraw socjalnych, do spraw psychologiczno-socjologicznych (do spraw analiz społecznych), do spraw szkolenia oraz szkoły przyzakładowe (*§ 2 u.s.s.*).

Fakultatywnie pracodawca mógł włączyć organizacyjnie do służby pracowniczej również inne komórki organizacyjne lub stanowiska pracy, których zakres działania obejmował problematykę człowieka w zakładzie pracy. Klauzula zakresu działania obejmującego problematykę człowieka w zakładzie pracy wskazywała na pewną ideę prawodawczą, gdzie służba pracownicza wykonuje zadania związane z kształtowaniem sytuacji prawnej obywatela zarobkującego na podstawie stosunku pracy, gdzie ten stosunek

---

7 Zob. zwłaszcza T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3, dz. cyt., s. 214.

8 *M.P. z 1973 r., nr 53, poz. 297 ze zm.*, zwana dalej *u.s.s.*

9 M.P. z 1990 r., nr 24, poz. 181.

pracy wyznacza pewne kierunki, w których podążają jego codzienne sprawy bytowe, zawodowe, a także siłą rzeczy – osobiste. Na sprawy indywidualne, których przedmiot wskazywał na funkcję socjalną pracodawcy, na zainteresowanie losem pracownika poza zakładem pracy, na jego bytowanie, względem którego zakład pracy nie powinien zachowywać się obojętnie, wskazywał *Ramowy zakres zadań służby pracowniczej* stanowiący *zał. nr 1* do *u.s.s.*, gdzie wymieniono m.in. takie kategorie spraw pracowniczo-administracyjnych wykraczających poza relację umowy o pracę, jak: wprowadzanie do pracy pracowników podejmujących pracę po raz pierwszy i adaptację zawodową, utożsamianie pracownika z funkcją w zakładzie pracy prowadzącą do trwałości stosunku pracy i zapobieganiu nadmiernej płynności kadr, badanie przyczyn konfliktów w zakładzie pracy oraz innych zjawisk społecznie niepożądanych i zapobieganie im, prowadzenie szkół przyzakładowych, określanie potrzeb bytowych i socjalnych załogi, zakładowa opieka zdrowotna, rehabilitacja pracowników o niepełnej sprawności, opieka nad emerytami i rencistami zakładu pracy, poprawa warunków mieszkaniowych (w tym zapewnianie zbiorowego zakwaterowania pracowników, zbiorowego żywienia), obsługa handlowa i usługowa załogi przez placówki handlowo-usługowe przyzakładowe, zapewnienie pracownikom dostępu do kultury i wypoczynku, w tym na pracowniczych ogrodach działkowych, zapewnianie zbiorowych dojazdów do pracy.

Prawodawca wydaje się niekonsekwentny, bowiem podstawę formalnego działania służby pracowniczej (wynikającą z regulacji wewnętrznego kierownictwa) uchylił, zaś pozostawił pewne regulacje, i to na poziomie ustawowym, które w poprzednim porządku prawnym należały do zakresu działania służby pracowniczej. Takim przykładem jest instytucja pracowniczego ogrodu działkowego, a więc urządzenia (w postaci niewielkiej nieruchomości gruntowej rolnej wraz z infrastrukturą, w tym zabudową oraz mediami) służącego pracownikowi do zapewnienia miejsca wypoczynku i prowadzenia własnych upraw ogrodniczych dla potrzeb własnego gospodarstwa domowego. Pracowniczy ogród działkowy zorganizowany przez zakład pracy łączy zatem funkcję wypoczynkowo-rekreacyjną i socjalną, bowiem daje możliwość poczynienia oszczędności w budżecie domowym z racji posiadania własnych artykułów

spożywczych, zwłaszcza warzyw i owoców. Zgodnie z *art. 13 ust. 2* u.p.o.[10] nasadzenia, urządzenia i inne obiekty znajdujące się na działce pracowniczego ogrodu działkowego stanowiły własność użytkownika działki (pracownika).

Ogród pracowniczy jest prawnym mechanizmem zaspokajania potrzeb socjalnych pracownika, posiadającym źródło w aktywności organizatorskiej pracodawcy wynikającej z nakazu zawartego w art. 16 k.p. Obowiązek zapewnienia gruntu pracowniczego ogrodu działkowego ciążył z mocy *art. 7 ust. 1* u.p.o. na organach administracji państwowej stopnia podstawowego, a administrowanie ogrodem powierzono organizacji społecznej, Polskiemu Związkowi Działkowców (*art. 8* u.p.o.). Z mocy zaś *art. 17 ust. 1* u.p.o. zakłady pracy uczestniczyły w zagospodarowaniu pracowniczych ogrodów działkowych, których użytkownikami byli ich pracownicy, w tym przez ciężary o charakterze publicznym. O ile art. 16 k.p. ma walor regulacji prawa pracy i wymaga uwzględnienia od pracodawcy potrzeb socjalnych pracownika w miarę możliwości, o tyle *art. 17 ust. 1* u.p.o. należał do prawa administracyjnego i obligował zakład pracy do konkretnych działań, w tym wymagających nakładów finansowych, w celu zorganizowania dla pracowników ogrodu działkowego. Do takich aktywności należało dokonywanie wpłat, obsługa inwestorska, pomoc techniczna, dostawa materiałów budowlanych i zapewnienie sprzętu kulturalno-sportowego. Zakład pracy nie mógł na udostępnianiu pracownikom sprzętów i wyposażenia ogrodów zarabiać; o ile odpłatność była wprowadzana, mogła wyłącznie pokrywać koszty własne ponoszone przez zakład pracy (*§ 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 6 marca 1982 r. w sprawie świadczeń zakładów pracy na rzecz pracowniczych ogrodów działkowych*[11]).

Współcześnie w mocy pozostał tylko art. 11 u.p.o. dotyczący, niestety, trybu likwidacji pracowniczego ogrodu działkowego, którego funkcję przejmują, choć już bez wyraźnego związku ze stosunkiem pracy działkowicza, rodzinne ogrody działkowe, o jakich mowa w art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych[12]. Dziwić może podejście ustawodawcy, który w preambule do tej ustawy podkreśla rolę ogrodów działkowych dla

[10] Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, t.j. Dz.U. z 1996 r., nr 85, poz. 390.

[11] *M.P. z 1982 r., nr 9, poz. 57.*

[12] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1073.

zaspokajania potrzeb socjalnych obywateli, atomizuje ich znaczenie dla emerytów i rencistów, a zupełnie traci z pola widzenia dominującą grupę dotychczasowych beneficjentów, jakimi są pracownicy.

Pierwowzorem dla służby pracowniczej były wydziały kadr, funkcjonujące w urzędach, instytucjach oraz przedsiębiorstwach państwowych, przez które rozumiało się każdą komórkę organizacyjną wyodrębnioną w zakładzie pracy powołaną dla prowadzenia spraw osobowych, w tym departament, biuro, dział, sekcję, referat. Zakres działania wydziału kadr był węższy od służby pracowniczej, bowiem obejmował wyłącznie sprawy związane z nawiązywaniem, zmianą i rozwiązywaniem stosunku pracy, jak wynikało to z *§ 1 ust. 2* i *§ 2 uchwały Prezydium Rządu z dnia 11 sierpnia 1950 r. w sprawie pracy i zakresu działania wydziałów kadr w państwowych urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach*[13].

Zasób zakresu zadań służby pracowniczej wykazywał wyraźne związki ze sprawami dnia codziennego obywatela-pracownika, zaspokajaniem potrzeb użyteczności publicznej i potrzeb bytowych, a tym samym pokrywał się w znacznym zakresie z zadaniami państwa i stanowił system wspomagania tożsamych zadań związku publicznoprawnego (państwa, a później również wspólnoty samorządowej, gminy). Z punktu widzenia skutku, np. uzyskania usługi zdrowotnej lub skorzystania z transportu zbiorowego, obywatel mógł nie dostrzegać różnicy pomiędzy podmiotem realizującym zadania, tzn. czy było nim państwo, czy też zakład pracy. Rozwiązanie to samo w sobie nie było wadliwe, a jedynie powodowało zbieżność regulacji stanowiących przedmiot prawa pracy (zadań zakładu pracy) i zadań władzy publicznej (zadań administracji publicznej). Użyteczność takiej konstrukcji pozwalała na akcelerowanie zadań państwa, a często – na zwolnienie administracji publicznej z wielu zadań, które na poziomie stosunku pracy mógł załatwić zakład pracy przy pomocy służby pracowniczej. Zbieżność całego szeregu celów, przed jakimi stała tak władza publiczna, jak i służba pracownicza, pozwala na stwierdzenie, że znaczny zakres działania służby pracowniczej, a więc aktywności pracodawcy podejmowanej przez zakład pracy, obejmował realizację zadań z zakresu administracji publicznej; zwykle w formie niewładczej, ale niekiedy również przy pomocy *imperium* właściwego dla zakładu administracyjnego. Na ten ostatni

[13] *M.P. z 1950 r., nr 94, poz. 1184.*

aspekt prawodawca zwrócił szczególną uwagę w *pkt 2 lit. d zał. nr 2* do *u.s.s.*, wskazując na obowiązek współpracy służby pracowniczej z urzędami terenowych organów administracji państwowej, bez zastrzeżeń przedmiotowych, a więc we wszystkich obszarach prawa pracy i prawa administracyjnego.

Regulacja *u.s.s.* od pracowników służby pracowniczej wymagała wysokich kwalifikacji zawodowych, w tym kierunkowego wykształcenia, odpowiednio – prawniczego, ekonomicznego, socjologicznego, psychologicznego i pedagogicznego (*§ 5 ust. 1 u.s.s.*), zaś w trakcie zatrudnienia – doskonalenia zawodowego w postaci obowiązku dokształcania i poszerzania kwalifikacji (*§ 8 ust. 1 u.s.s.*). Sam zaś system kształcenia na poziomie studiów wyższych oraz szkół średnich powinien był uwzględniać zapotrzebowanie na absolwentów kierunków wyspecjalizowanych w sprawach zadań służby pracowniczej (*§ 9 u.s.s.*).

3. Społeczny inspektor pracy

Instytucja społecznego inspektora pracy przewidziana została przez art. 18^5 § 1 k.p. Stosownie do tego unormowania społeczna inspekcja pracy realizuje zadania z zakresu społecznej kontroli przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Ten swoisty twór organizacyjny został powiązany z aktywnością związku zawodowego, bowiem art. 2 i art. 3 ust. 2 u.s.i.p.[14] stanowi, że społeczna inspekcja pracy jest kierowana przez zakładowe organizacje związkowe, które mają tytuł do ustalania organizacji tej inspekcji. Nadto społecznym inspektorem pracy jest co do zasady taki pracownik, który jest członkiem związku zawodowego (art. 5 ust. 1 u.s.i.p.).

Kontrola sprawowana niezawodowo, a więc społecznie, zgodnie z art. 18^5 § 1 k.p., nie jest jednak kontrolą nieprofesjonalną; przeciwnie, zadania kontrolne społecznego inspektora pracy oraz zasady jego wyboru i odwołania, a także wyposażenie go w aparat organizacyjny w postaci społecznej inspekcji pracy, stanowiącej aparat organizowany przez związek zawodowy (który korzysta z urządzeń i pomieszczeń zakładu pracy w myśl rozwiązań u.z.z.), wskazują na profesjonalny charakter wykonywanych w zakładzie pracy zadań. Społeczna

[14] Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, Dz.U. z 2015 r., poz. 567.

inspekcja pracy, jako twór organizacyjny, stanowi fragment aparatu organizacyjnego związku zawodowego działającego w zakładzie pracy i tę część oprzyrządowania organizacyjno-technicznego przepis art. 1 u.s.i.p. nazywa miejscem, w którym pełniona jest służba przez pracowników. Nieprzypadkowo przywodzi to na myśl wcześniej relacjonowane regulacje o służbie pracowniczej, a więc wydzielonym – ale tu już nie zawsze zależnym od pracodawcy – aparacie obsługi załatwiania spraw pracowniczych, choćby w sposób, nad którym z mocy u.z.z. i u.s.i.p. pracodawca utracił decyzyjność.

Zadania kontrolne społecznej inspekcji pracy nawiązywać zapewne miały do kontroli realizowanej przez organy PIP działające w tym samym obszarze, a więc rodziły pewien zbieg kompetencji (kontrola pracodawcy z punktu widzenia przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów bhp; art. 4 pkt 1–4 i art. 8 u.s.i.p.); jak miało to miejsce w wypadku PIP, termin „kontrola" nie w pełni oddaje kompetencje społecznego inspektora pracy, bowiem jego zadania nie ograniczają się do notyfikacji dostrzeżonych naruszeń, ale mają też konsekwencje władcze, w postaci aktów, jakie może wydawać w następstwie ustalonych naruszeń prawa pracy. Niosą więc jakiś element nadzoru w zakładzie pracy. Na szczególną uwagę zasługuje kompetencja społecznego inspektora pracy do wydawania zaleceń adresowanych do kierownika zakładu pracy (pracodawcy) na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. Zalecenie takie zawiera pisemną wypowiedź w zakresie usunięcia stwierdzonego uchybienia w sposób niezwłoczny (gdy zagrożenie może spowodować wypadek przy pracy) przez wstrzymanie pracy urządzenia lub wstrzymanie robót lub w wyznaczonym przez inspektora terminie (gdy naruszenie nie implikuje niebezpieczeństwa wypadku). Pomimo posłużenia się przez ustawodawcę terminem „zalecenie" akt społecznego inspektora pracy nie jest wyłącznie zwróceniem uwagi (ta forma działania występuje odrębnie, w art. 10 ust. 1 u.s.i.p.) lub opinią o nie dość dostatecznej staranności w organizacji pracy. Przeciwnie, skoro taki akt zaopatrzony jest w termin, to uczyniono zeń akt, jaki po upływie terminu winien zmienić rzeczywistość społeczną i sprawić, że stan naruszenia prawa pracy, tak co do skutków, jak i przyczyn, zostanie przez pracodawcę usunięty.

Zalecenie, pomimo nieadekwatnej względem skutków prawnych nazwy, jest nakazem wiążącym adresata, i to nakazem o treści zbieżnej do nakazów z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP (nakaz usunięcia

naruszenia przepisów i zasad bhp) oraz z art. 11 pkt 3 ustawy o PIP (nakaz wstrzymania pracy, eksploatacji urządzenia powodującego zagrożenie przynajmniej dla zdrowia pracownika). Wyłączna różnica obejmuje status organu wydającego taką decyzję; w wypadku społecznego inspektora pracy mówimy o organie w sensie funkcjonalnym, tzn. o osobie fizycznej, która z racji kumulowania statusów prywatnoprawnych (pracownik zakładu pracy) i publicznoprawnych (kwalifikowany członek związku zawodowego – społeczny inspektor pracy) została wyposażona w tytuł do wydawania aktów administracyjnych, decyzji w sprawie zaleceń wiążących pracodawcę tak, jak gdyby pochodziły od organu w sensie ustrojowym, od organu PIP.

Trafność tego poglądu wspierają regulacje o trybie odwoławczym służącym pracodawcy od aktów wydawanych w reżimie art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p. przez społecznego inspektora pracy. Już samo wprowadzenie środka odwoławczego, nazwanego w art. 11 ust. 3 u.s.i.p. sprzeciwem, wskazuje, że kierownik zakładu pracy może mieć interes prawny w niewykonywaniu zalecenia i podjąć środki prawne chroniące go przed obowiązkiem wykonania takiego aktu, gdy ocena stopnia zagrożenia nie odpowiada kwalifikacji dokonanej przez inspektora[15].

Sprzeciw, jako środek prawny natury dewolutywnej, przysługuje od wystąpienia społecznego inspektora pracy do właściwego inspektora PIP; termin na jego wniesienie określono jako termin 7-dniowy, licząc go od doręczenia zalecenia[16]. Prawną formą rozpatrzenia sprzeciwu od wystąpienia społecznego inspektora pracy jest decyzja organu PIP, o jakiej mowa w art. 11 ust. 4 u.s.i.p., odsyłając do ustawy o PIP jedynie, gdy okoliczności sprawy wskazują na inną niż decyzja prawną formę działania organu PIP. Organ PIP rozpatrujący sprzeciw ma zatem kompetencje organu odwoławczego i, jakkolwiek poza granicami art. 138 k.p.a., obowiązany jest orzec o jego uwzględnieniu, reformując zaskarżoną sprzeciwem decyzję lub o odmowie jego uwzględnienia, co prowadzi do uostatecznienia się zalecenia (decyzji I instancji). Decyzja objęta rozstrzygnięciem o zaleceniu wydana

[15] Wydaje się, że bez znaczenia dla waloru prawnego aktu wydawanego w trybie art. 11 u.s.i.p. przez społecznego inspektora pracy jest to, że akty o tożsamych powinnościach wydawane przez organy PIP wskutek ich niewykonania rodzą odpowiedzialność wykroczeniową z art. 283 § 2 pkt 7 k.w.

[16] W wypadku zaleceń z art. 11 ust. 2 u.s.i.p. przepis art. 11 ust. 3 zd. 2 u.s.i.p. przewiduje termin „niezwłoczny", co może oznaczać, że wynosi on mniej niż 7 dni, a jego dochowanie wymaga wniesienia w terminie 6 dni.

przez społecznego inspektora pracy jest – podobnie jak decyzja wydawana w reżimie k.p.a. – dokumentem urzędowym, co wprost wynika z art. 12 ust. 3 u.s.i.p. Jej odpis (względnie wypis) stanowiący treść księgi zaleceń i uwag winien zostać utrwalony w sposób zapewniający wgląd nie tylko stronom postępowania, ale i pracownikom oraz organom władzy publicznej. Na skutki płynące z decyzji w sprawie zaleceń można zatem wiążąco powoływać się zarówno w procesie przed sądem pracy, jak i organami administracji publicznej, choćby w celu egzekucji zalecenia społecznego inspektora pracy.

Wspomnieć wypada, przy okazji publicznych funkcji społecznego inspektora pracy, że niezależnie od unormowań zawartych w u.s.i.p. i u.z.z. inspektor taki może z mocy art. 465 § 1 k.p.c. występować jako pełnomocnik pracownika oraz ubezpieczonego w postępowaniu sądowym z zakresu prawa pracy lub z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zwłaszcza w tej drugiej kategorii spraw społeczny inspektor pracy upodabnia się do radcy prawnego. Wypełnia w pewnym sensie zakładową funkcję, chroniąc interesy pracownika (byłego pracownika, ubezpieczonego), w sposób właściwy profesjonalnemu pełnomocnikowi. Skoro postępowanie sądowe w sprawach ubezpieczeń społecznych rozpoczyna czynność wniesienia powództwa, tzn. odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, to można stwierdzić, że społeczny inspektor pracy w pewnym zakresie jest funkcjonalnym organem kontroli administracji publicznej – organem ochrony prawnej, i za pomocą mechanizmów prawa cywilnego, tj. relacji pełnomocnictwa procesowego, chroni pokrzywdzonego adresata decyzji przed skutkami naruszeń prawa administracyjnego (a także prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych), jakich dopuścił się orzekający w sprawie świadczenia z zabezpieczenia społecznego organ.

4. Zakładowa służba bezpieczeństwa i higieny pracy

Regulacje o ustroju, w tym o zakresie działania zakładowej służby bezpieczeństwa i higieny pracy[17], są w zasadzie rozwinięciem unormowań o społecznej inspekcji pracy. Stanowią segment regulacji

[17] Zwana dalej służbą bhp. Przez służbę bhp rozumieć należy również pracownika, któremu powierzono zadania służby bhp ze skutkiem określonym w art. 237^{11} § 1 zd. 1 k.p.

prawa pracy, który wprowadza element społeczny, pracowniczy do płaszczyzny stosunków społecznych bhp w zakładzie pracy, a więc płaszczyzny przypisanej pracodawcy. W trosce o przestrzeganie przez pracodawcę przepisów bhp służba bhp podejmuje czynności prewencyjne oraz naprawcze, gdy do takich naruszeń dojdzie i pracownicy zostaną w nielegalny sposób narażeni na działanie czynników środowiska pracy, jakie pracodawca winien był wcześniej z własnej inicjatywy znieść lub zminimalizować.

Służba bhp stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną zakładu pracy powołaną do pełnienia funkcji doradczych i kontrolnych w zakresie bhp, jak stanowi art. 237^{11} § 1 k.p. Status samodzielnej komórki organizacyjnej, a więc jednostki o wyodrębnionej strukturze w ramach administracji zakładu pracy, przyznaje służbie bhp przepis § 1 ust. 1 r.s.b.[18] Niepowołanie służby bhp przez pracodawcę, gdy realia ilościowo-jakościowe zatrudnienia wymagają jej działania w zakładzie pracy (z art. 237^{11} § 1–3 k.p.), jest naruszeniem przepisów bhp i może prowadzić do wydania przez właściwy organ PIP decyzji w sprawie nakazu utworzenia służby bhp. Zatem utworzenie służby bhp może być rezultatem dobrowolnego wykonania decyzji, o jakiej mowa w art. 11 pkt 1 ustawy o PIP w zw. z art. 237^{11} § 4 k.p., albo też może stanowić wynik postępowania egzekucyjnego w administracji. W tym ostatnim wypadku właściwy organ egzekucyjny (wójt, burmistrz, prezydent miasta) korzystałby z tytułu do wejścia na teren zakładu pracy i podjęcia z pracownikami ustaleń zmierzających do powołania służby bhp Wydaje się, że wówczas wola pracodawcy o utworzeniu służby bhp zobrazowana terminem „tworzy" z art. 237^{11} § 1 zd. wstępne k.p. jest zastępowana wolą organu egzekucyjnego realizującego przymusowo obowiązek o charakterze niepieniężnym.

Regulacja z art. 237^{11} § 1 k.p. wskazuje wyraźnie na kompetencje kontrolne służby bhp Wydaje się więc, że art. 237^{11} § 5 pkt 1 k.p., delegując Radzie Ministrów do uregulowania zakres działania i uprawnienia służby bhp, powinien poruszać się wyłącznie w sferze oceny działalności pracodawcy w punktu widzenia przestrzegania wzorców, jakimi są przepisy prawa pracy o bhp. Tak się jednak nie dzieje, co może przywodzić podobne regulacje (ale już na poziomie

[18] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. z 1997 r., nr 109, poz. 704.

ustawowym) o formalnie kontrolnych kompetencjach organów PIP i społecznego inspektora pracy, ale realnie wyposażających je w kompetencje władcze, czyniące z tej kontroli nadzór (odpowiednio art. 11 pkt 1 ustawy o PIP i art. 11 ust. 1 i 2 u.s.i.p.). Stąd pewne wątpliwości natury konstytucyjnej mogą budzić uprawnienia pozakontrolne służby bhp wynikające z § 3 pkt 2 i 5–7 r.s.b., obejmujące: a) występowanie do pracodawcy z zaleceniami usunięcia zagrożeń wypadkowych i szkodliwości zawodowych oraz uchybień w zakresie bhp; b) wstrzymywanie pracy maszyn i urządzeń technicznych z uwagi na bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia pracownika; c) odsunięcie od pracy pracownika z uwagi na wykonywanie pracy wzbronionej lub stwarzającego swoim zachowaniem bezpośrednie zagrożenie życia własnego lub innych osób. Niewątpliwie tego rodzaju akty wydawane przez służbę bhp, podobnie jak miało to miejsce w wypadku społecznego inspektora pracy, mają walor władczy, a tym samym wykraczają poza uprawnienia kontrolne. Tworzą stan, w którym pracodawca lub pracownik, do którego akt został zaadresowany, obowiązany jest go wykonać pod rygorem popadnięcia w stan naruszenia przepisów prawa pracy.

Forma zalecenia kierowanego do pracodawcy (kierownika zakładu pracy) z § 3 pkt 2 r.s.b. znana jest już z art. 11 ust. 1 u.s.i.p. i art. 11 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 4 ustawy o PIP, gdzie naruszenia przepisów bhp (w tym nieusuwanie zagrożeń wypadkiem i nieusuwanie czynnika szkodliwego) skutkuje, odpowiednio, zaleceniem społecznego inspektora pracy oraz nakazem organu PIP. Przepis § 3 pkt 5 r.s.b. nie posługuje się oznaczeniem aktu, który wydaje służba bhp w celu wywołania skutku wstrzymania pracy maszyny lub urządzenia w zakładzie pracy. Dla tej kompetencji społeczny inspektor pracy korzysta z mocy art. 11 ust. 2 u.s.i.p. z zalecenia (co do którego już wywiedziono wcześniej, że stanowi decyzję administracyjną), zaś organ PIP z mocy art. 11 pkt 3 ustawy o PIP – z decyzji-nakazu. Podobnie regulacje z § 3 pkt 6 i 7 r.s.b., wskazując na odsunięcie pracownika od pracy, choć wywołują te same skutki, co zakaz wykonywania pracy orzeczony przez organ PIP z art. 11 pkt 4 ustawy o PIP, względnie jego odmiana polegająca na skierowaniu pracownika do innej niż akurat wykonywana praca (z art. 11 pkt 2 zd. 2 ustawy o PIP) oraz zalecenie wstrzymania robót objętych zaleceniem społecznego inspektora pracy z art. 11 ust. 2 u.s.i.p., nie zostały wyposażone w żadne określenie

wskazujące na prawną formę lub choćby walor wypowiedzi służby bhp. Podkreślić jednak należy, że zalecenie jest formą wymagającą oceny, czy stanowi akt władczy (decyzję w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a.), co zostało już wcześniej ocenione w wypadku zaleceń społecznego inspektora pracy oraz w ramach kompetencji służby bhp z § 3 pkt 2 r.s.b. Jeśli spojrzeć na skutek wstrzymania prac maszyny, wstrzymania pracy urządzenia, odsunięcia pracownika od pracy z § 3 pkt 5–7 r.s.b., to akty o takich rozstrzygnięciach są aktami imperatywnymi, nakazami kierowanymi do pracodawcy lub pracownika, a ich wykonanie implikuje oblig powstrzymania się od dotychczasowego sposobu realizacji stosunku pracy. To zaś niczym nie odróżnia ich od nakazów o tej samej treści wydawanych przez organy PIP na podstawie art. 11 ustawy o PIP. Akty władcze, nakładające na pracodawcę lub pracownika w reżimie prawa pracy obowiązki określone w § 3 pkt 2 i 5–7 r.s.b., są więc decyzjami administracyjnymi wydawanymi przez zakładową służbę bhp. Te zaś są organami administracji pracy.

5. Zespół powypadkowy

Wypadek przy pracy umożliwia po stronie pracownika tytuł do ubiegania się o świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, o jakich mowa w art. 6 u.u.w.[19] Tryb kwalifikowania zdarzenia za odpowiadający wymogom wypadku przy pracy, w sposób pozwalający ubiegać się przed właściwym organem rentowym, to już jednak zestaw czynności nałożonych z mocy art. 234 § 1 k.p. na pracodawcę. Zgodnie z tym przepisem pracodawca jest obowiązany ustalić w przewidzianym trybie okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy. Tylko z delegacji zawartej w art. 237 § 1 pkt 2 k.p. wynika, że w zakładzie pracy powołany powinien zostać zespół powypadkowy, zaś już regulacje wykonawcze wskazują, że zespół ten jest po prostu aparatem wykonawczym pracodawcy, za pomocą którego ma on wykonać obowiązek płynący z art. 234 § 1 k.p. i ustalić, czy zdarzenie czyniło zadość wymogom wypadku przy pracy, a przez to, czy generuje prawo pracownika do świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego konkretyzowane w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

[19] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2189.

Tryb działania zespołu powypadkowego regulują przepisy § 4 i nn. r.s.u.o. Łączne odczytanie przepisów art. 234 § 1 k.p. (pracodawca ustala okoliczności i przyczyny wypadku), art. 237 § 1 pkt 2 k.p. (wymagającego ukonstytuowania zespołu powypadkowego) oraz § 4 r.s.u.o. (przypisującego czynności ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku zespołowi), wskazują, że pracodawca ma obowiązek posłużyć się podczas dopełniania czynności ustalania okoliczności i przyczyn wypadku zespołem powypadkowym, jako wyspecjalizowanym organem wewnętrznym zakładu pracy. Pod względem personalnym zespół powypadkowy wykazuje związki zarówno ze służbą bezpieczeństwa pracy, społecznym inspektorem pracy (§ 5 r.s.u.o.), jak i pracodawcą, który powołuje zespół, a niekiedy wchodzi w jego skład (§ 4 i § 6 r.s.u.o.). Chronologicznie uporządkowana seria czynności zespołu powypadkowego nazwana została „postępowaniem" w art. 237 § 1 pkt 1 k.p. w zw. z § 1 pkt 1 r.s.u.o., a aspekt aktywności zespołu – „sprawą", w której toczy się postępowanie (§ 11 ust. 3 r.s.u.o.). Czynności dowodowe obejmują oględziny miejsca wypadku i osób, wysłuchanie wyjaśnień pracownika poszkodowanego oraz przesłuchanie świadków (§ 7 ust. 1 pkt 1–6 r.s.u.o.). W toku postępowania zainteresowani (zwłaszcza pracownik, poszkodowany) mają prawo wglądu w akta sprawy (§ 11 ust. 3 r.s.u.o.), w tym prawo sporządzania odpisów i notatek oraz kopii. Po fazie dowodowej zespół „dokonuje prawnej kwalifikacji wypadku zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 u.u.w.". Czynność „prawnej kwalifikacji" obejmująca zastosowanie art. 3 ust. 1 i 2 u.u.w. jest aktem jurysdykcyjnym i uzewnętrznia się w formie uchwały zespołu (jednomyślnej lub ze zdaniem odrębnym zgłoszonym w trybie § 10 ust. 1 r.s.u.o.) zawartej w protokole posiedzenia, w którym zgodnie z § 9 ust. 1 r.s.u.o. w zw. z poz. 7 załącznika do r.s.w.p.[20], zespół formułuje rozstrzygnięcie o „stwierdzeniu wypadku przy pracy" lub o odmowie takiego stwierdzenia. Uchwała odmowna wymaga uzasadnienia, zgodnie z § 12 ust. 1 r.s.u.o. Adresatem uchwały zespołu jest poszkodowany pracownik, a niekiedy (zwłaszcza gdy wypadek był śmiertelny) następcy prawni pracownika (nazwani przez § 11 ust. 4 i § 14 r.s.u.o. członkami rodziny), posiadający interes prawny w stwierdzeniu wypadku przy pracy,

[20] Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wzoru protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy, Dz.U. z 2019 r., poz. 1071.

zwłaszcza wywodzony z ekspektatywy nabycia praw z zabezpieczenia społecznego po zmarłym. Zespół doręcza uchwałę adresatowi lub ogłasza ją wobec niego.

Środkiem zaskarżenia tak samej uchwały, jak i poszczególnych elementów protokołu zespołu powypadkowego są uwagi i zastrzeżenia, które ma tytuł złożyć poszkodowany zgodnie z § 11 ust. 2 r.s.u.o. Prawodawca nie precyzuje, jaki jest zakres uwag, a jaki – zastrzeżeń; przyjąć należałoby, że uwagi to wyłącznie prośba o korektę lub sprecyzowanie treści protokołu, które nie mają charakteru decydującego dla wyniku postępowania przed zespołem. Natomiast zastrzeżenia to środek odwoławczy od uchwały, którym pracownik może kwestionować prawidłowość rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia wypadku przy pracy. Wynika to pośrednio z § 13 ust. 2 r.s.u.o. regulującego sposób załatwienia samych tylko zastrzeżeń, jako środka wpływającego na los rozstrzygnięcia zespołu. Właściwy do rozpatrzenia zastrzeżeń jest pracodawca, który uwzględniając je, zwraca protokół powypadkowy zespołowi powypadkowemu, co obliguje zespół do sporządzenia nowego protokołu (podjęcia nowej uchwały) zgodnie z § 13 ust. 3 r.s.u.o. lub – w wypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń – do zatwierdzenia protokołu. Akt pracodawcy zatwierdzający protokół podlega doręczeniu zainteresowanemu w formie zatwierdzonego protokołu zespołu powypadkowego.

Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia wypadku przy pracy (w postaci aktu pracodawcy o zatwierdzeniu zawartej w protokole uchwały zespołu powypadkowego) jest zaskarżalne powództwem składanym do sądu powszechnego (sądu pracy), o jakim mowa w poz. 9 pkt II załącznika do r.s.w.p., gdzie formułując urzędowy formularz pouczenia uchwały, wskazano, że pracownikowi poszkodowanemu (następcy prawnemu pracownika lub zakładowej organizacji związkowej) przysługuje od protokołu powypadkowego powództwo o ustalenie i sprostowanie protokołu na podstawie art. 189 k.p.c.

Pod względem materialnoprawnym uchwała zespołu powypadkowego spełnia minimalne wymogi stawiane decyzji administracyjnej wydawanej w sferze prawa pracy. Jest aktem stosowania art. 3 ust. 1 i 2 u.u.w. w zw. z art. 234 k.p. i co do zasady wiąże organy rentowe oraz strony stosunku pracy co do ubezpieczeniowych skutków zdarzenia, które uznano za wypadek przy pracy. Ma zatem znaczenie

rozstrzygające, gdy idzie o kierunek przyszłych decyzji organów rentowych właściwych w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego wymienionych w art. 6 u.u.w. Zdecydowanie wykracza tym samym poza ramy organizacyjne zakładu pracy czy też ramy relacji umownej z zakresu prawa pracy. Pod względem formalnym uchwała zespołu powypadkowego jest decyzją poddaną swoistej, ulokowanej poza k.p.a. procedurze zapewniającej wszystkie konstrukcyjne elementy gwarancji praworządności, od jawności postępowania dla stron, przez czynny udział stron, prawdę materialną wynikającą z rozległości materiału dowodowego oraz kontroli instancyjnej wynikającej z prawa zaskarżenia jej do kierownika zakładu pracy w drodze zastrzeżeń. Decyzję administracyjną zaskarżalną powództwem do sądu powszechnego wprost przewidziano w art. 107 § 1 pkt 9, art. 111 § 1 i 2, i art. 112 k.p.a. Wyrok oddalający powództwo od uchwały zespołu powypadkowego zatwierdzonej przez pracodawcę jest zaś aktem organu wymiaru sprawiedliwości o skutku utrzymania w mocy decyzji w postępowaniu sądowym w rozumieniu art. 269 k.p.a.

6. Administracja sporów pracy

6.1. Uwagi ogólne

Współczesny art. 242 § 1 k.p. zastrzega właściwość sądów powszechnych (sądów pracy) w sprawach spornych służących dochodzeniu roszczeń ze stosunku pracy. Już jednak z art. 242 § 2 k.p. jednoznacznie wynika, że nie jest to wyłączna droga załatwienia sprawy spornej z zakresu prawa pracy, bowiem dopuszczono również postępowanie pojednawcze przed komisją pojednawczą. Komisja pojednawcza nie należy do organów wymiaru sprawiedliwości, nie jest sądem; nadto sprawa ze sporu z zakresu prawa pracy o roszczenie ze stosunku pracy może być finalnie załatwiona przez taką komisję, co wynika z art. 254 *a contrario* k.p. Pozasądowy tryb rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy dopuszcza też art. 1164 k.p.c., który w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy dopuszcza zapis na sąd polubowny, a więc na wydanie rozstrzygnięcia w trybie arbitrażu z art. 1169 i nn. k.p.c., kończącego się wyrokiem sądu polubownego (art. 1197 k.p.c.). Takie orzeczenie

wymaga uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym (apelacyjnym) w przedmiocie uznania lub stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego zgodnie z art. 1213^1 § 1 k.p.c.

Rozwiązanie to jest współczesną pozostałością znacznie bogatszych wcześniejszych rozwiązań normatywnych służących rozstrzyganiu spraw z zakresu prawa pracy przez organy pozasądowe, w tym organy administracji publicznej. Warto wskazać choćby na *art. 3 rozporządzenia o sądach pracy*[21], który, regulując właściwość sądów pracy[22], musiał z dniem wejścia w życie tego aktu (26 czerwca 1928 r.) uchylić właściwość władz administracyjnych, które – gdyby nie to unormowanie – zachowałyby tytuł do orzekania w sprawach cywilnych wynikających ze stosunku pracy i spraw karnych o przekroczeniu przepisów prawnych o ochronie pracy najemnej. Również w *art. 9 rozporządzenia o sądach pracy* postanowiono, że sąd pracy był sądem rozpatrującym sprawę pracowniczą (o przekroczenia przeciwko przepisom prawa pracy) w II instancji, podczas gdy w I instancji właściwe do rozstrzygnięcia tejże sprawy były władze administracyjne wydające stosowne orzeczenia. Przykładowo wskazano tu na orzeczenia inspektora pracy skazujące za delikty z zakresu prawa pracy. Postępowanie w sprawach karnopracowniczych było więc postępowaniem hybrydowym; należało do właściwości organów administracji, zaś środek odwoławczy przenosił sprawę na tor postępowania przed sądem pracy. O władzach administracyjnych mogących wchodzić w spór o właściwość z sądami pracy i morskimi sądami pracy stanowił też *art. 1 § 1 pkt 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy*[23], zastrzegając, że władzą taką nie są, odrębnie uregulowane, komisje rozjemcze.

Władzami administracyjnymi właściwymi w sprawach sporów pracy byli w szczególności inspektorzy pracy, komisje polubowne oraz komisje rozjemcze działające na podstawie przepisów *ustawy*

---

[21] *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz.U. z 1928 r., nr 37, poz. 350*.

[22] Podkreślenia wymaga, że przedwojenne sądy pracy były sądami szczególnymi; nie wchodziły w skład sądownictwa powszechnego, podobnie jak sądy administracyjne i sądy wojskowe. Wynikało to m.in. z *art. 3 zd. 3* i *art. 25 rozporządzenia o sądach pracy*, który rozstrzygał granice właściwości rzeczowej między sądami pracy i sądami powszechnymi.

[23] *Dz.U. z 1934 r., nr 95, poz. 854.*

z dnia 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi[24] i wcześniejszej *ustawy z dnia 28 marca 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami rolnymi*[25], a nadto Nadzwyczajna Komisja Rozjemcza działająca na podstawie *art. 3 ustawy z dnia 16 maja 1922 r. w przedmiocie powołania Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy właścicielami nieruchomości miejskich a dozorcami domowymi*[26].

Wychodząc poza zakres spraw karnych w sprawach prawa pracy („o przekroczeniach prawa pracy"), gdzie właściwość rzeczowa należała do inspektorów pracy i w porządku międzywojennym sprawy te traktowano jako sprawy sporne z zakresu prawa pracy, nie ma aktualnie dostatecznych podstaw, by mówić o jakimś modelu administracyjnym załatwiania spraw spornych o roszczenia ze stosunku pracy. Chyba nadużyciem byłoby wprowadzenie znaku równości pomiędzy modelem pozasądowym rozstrzygania spraw z zakresu prawa pracy a modelem administracyjnym. Nie każda bowiem struktura organu, osoby, kolegium osób lub instytucja ulokowana poza wymiarem sprawiedliwości spełnia wymogi stawiane administracji publicznej, a może nawet administracji jako takiej. Kluczowym rozwiązaniem dla trybów pozasądowych jest to, że wykreowano je jako przedsądowe, a więc stanowiące nie tyle alternatywę dla procesu sądowego, co szansę na rozstrzygnięcie sporu w sposób ugodowy, uproszczony, czyniący bezprzedmiotowym spór, jaki się wywiązał i zmierzał już do wyrokowania. Czy to współczesna komisja pojednawcza, czy to jej poprzednicy prawni w postaci komisji polubownych i komisji rozjemczych, w tym Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej, oparte zostały na społecznym czynniku perswazji; kluczowym elementem podejścia ustawodawczego okazało się wyłonienie osób obdarzonych zaufaniem pozostających w zatargu stron stosunku pracy (kolegialnej reprezentacji pracowników i pracodawcy) lub osób zupełnie niezwiązanych z zakładem pracy (arbitrów), a przez to obiektywnie, niemających interesu w uprzywilejowanym traktowaniu którejkolwiek z pozostających w sporze stron. Element publiczny nie miał, i nie ma tu również dziś, waloru personalnego.

---

[24] *Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 394.*

[25] *Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 29, poz. 251.*

[26] *Dz.U. z 1922 r., nr 39, poz. 324.*

Przepis ustawowy wyłącznie kreował pewną ścieżkę osiągnięcia konsensusu, a i to fakultatywną względem procesu sądowego. Niekiedy kreowanie takiego tworu organizacyjnego (jak miało to miejsce w wypadku Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej) powiązane zostało z aktywnością organu administracji publicznej (w drodze powołania pochodzącego od Ministra Sprawiedliwości), ale i w tym wypadku nie można mówić o organie państwowym, ale – typowym dla prób przedsądowego załatwienia zatargu – kolegium z czynnikiem społecznym, obywatelskim. Można raczej mówić o pewnej pomocy ustawodawcy w łatwiejszym odnalezieniu tego, co aktualnie art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c. nazywa próbą pozasądowego sposobu rozwiązania sporu (poddania się mediacji, sformułowania propozycji ugody pozasądowej). Trafnie zauważa Ł. Pisarczyk, twierdząc na tle art. 291 § 5 k.p., że przedawnienie roszczenia ze stosunku pracy w sprawie, w której orzekać miałby niebędący sądem organ powołany do rozstrzygania sporów w istocie sprowadza się do przypadków zawierania ugód w trybie pozasądowym[27]. Nie chodzi więc o orzekanie w sprawach pracowniczych, ale o podejmowanie prób r o z w i ą z a n i a zatargu przez nakłonienie stron sporu do sformułowania, a następnie wiążącego utrwalenia zgodnych oświadczeń, czyniących spór nieaktualnym, a proces – bezprzedmiotowym. Administracja publiczna nie jest władzą umocowaną ustawowo do r o z w i ą z y w a n i a sporów, a więc do formułowania za pomocą swojego autorytetu takich propozycji odstąpienia przez strony od sporu, które je przekonają. Samego zaś rozwiązywania sporu z zakresu prawa pracy nie da się ani podciągnąć pod sposób jego rozstrzygnięcia, ani też wkomponować w tę odmianę rozstrzygnięcia, która należy do władzy wykonawczej, np. do administracji publicznej.

Pojawia się jednak pytanie związane z zakresem podmiotowym art. 464 § 1 k.p.c., który przewiduje instytucję przekazywania sprawy z zakresu prawa pracy pomiędzy sądem pracy a innym właściwym organem, którego właściwość implikuje niedopuszczalność drogi sądowej, a więc ulokowanym organizacyjnie poza wymiarem sprawiedliwości. Może zatem to jest ścieżka pozwalająca wskazać jakiś organ administracji, który rozstrzygnie sprawę o roszczenie z zakresu prawa pracy, która w jakiejś ze swoich faz dopiero stanie

[27] Ł. Pisarczyk, [w:] K. Baran (red.), *Procesowe prawo pracy*, „System Prawa Pracy", t. 6, Lex nr WK 2016.

się sprawą sądową poddaną reżimowi k.p.c. Trzeba jednak pamiętać, że sprawa z zakresu prawa pracy w sensie procesowym wykracza semantycznie poza zakres spraw ze stosunku pracy, o jakim mowa w k.p. Z mocy art. 476 § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. sprawami z zakresu prawa pracy są również sprawy o roszczenia z innych stosunków prawnych niż stosunki pracy, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy, a nadto sprawy o odszkodowania dochodzone na podstawie przepisów z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Te zaś kategorie spraw, formalnie z zakresu prawa pracy, mogą w sensie materialnym być sprawami administracyjnymi, załatwianymi rozstrzygnięciami (decyzjami, orzeczeniami dyscyplinarnymi lub rozkazami personalnymi), gdzie po wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie z zakresu stosunku służbowego zainteresowanemu służy droga kwestionowania aktu przed sądem pracy, przy zastosowaniu przepisów prawa pracy. Takimi decyzjami są np. decyzje i rozkazy personalne, które zostały pominięte w taksatywnych wyliczeniach art. 218 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy o SW, bowiem z mocy art. 220 tej ustawy spory z roszczeń powstałe na ich tle dochodzone są przed „sądem właściwym w sprawach prawa pracy", a więc przed sądem pracy. Ten jednak przykład jest dowodem na to, że w ujęciu art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. sprawy z zakresu prawa pracy, to również sprawy z zakresu stosunków służbowych *sensu stricto* (niestanowiących stosunków pracy), do których z mocy regulacji odrębnej (np. art. 220 ustawy o SW) stosuje się przepisy prawa pracy o zaskarżaniu czynności pracodawcy do sądu pracy. Poszukiwanie zatem organu administracji właściwego w sprawach rozstrzygania sporów w sferze prawa pracy może być iluzją, skoro same organy istnieją, ale z mocy art. 467 § 1 pkt 2 k.p.c. nie rozstrzygają sporów o roszczenia pracownicze, ale po prostu załatwiają sprawy administracyjne indywidualne w ramach stosunku służbowego, tyle że posługując się terminologią właściwą prawu pracy, od fazy procesu przed sądem powszechnym. Podobnie w wypadku art. 467 § 1 pkt 3 k.p.c., gdzie dobrym przykładem może być decyzja organu służbowego (np. komendanta wojewódzkiego Policji) w sprawie przyznania jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą; przepis art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących

w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą[28] przewiduje, że od decyzji administracyjnej przysługuje powództwo (odwołanie) do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych na zasadach określonych w k.p.c. Również zatem i w tym przypadku poszukiwania organu, który rozstrzygałby spór pracowniczy nie dałyby rezultatu, bowiem przedmiot spraw skalibrowano tak, iż tylko formalnie generuje sprawę z zakresu prawa pracy, zaś nominalnie sprawa jest administracyjna, a z chwilą wniesienia od decyzji powództwa ulega konwersji w sprawę cywilną (z zakresu prawa pracy).

Również zatem regulacje procesowego prawa pracy wskazują, że nie istnieje żaden administracyjny model rozstrzygania sporów z zakresu prawa pracy, tzn. model wedle którego organ administracji publicznej orzekałby w sprawie pracowniczej w zakresie roszczenia objętego regulacją k.p. Innymi słowy, nie ma żadnych administracyjnych quasi-sądów pracy ani organów załatwiających sprawy z zakresu prawa pracy w I instancji, gdzie sąd pracy byłby instancją odwoławczą. Po prostu niektóre sprawy z zakresu statusu funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (sprawy osobowe ze stosunku służbowego) oraz sprawy o świadczenia publicznoprawne związane z pełnieniem służby (z zaopatrzenia służbowego) ukształtowano wedle modelu właściwego sprawom z zakresu ubezpieczeń społecznych, tzn. według modelu hybrydowego, gdzie w I i ostatniej instancji administracyjnej sprawę administracyjną załatwia organ, zaś środek zaskarżenia decyzji jest powództwem służącym do sądu powszechnego. Tylko daleko idące podobieństwo rozwiązań: a) prawa pracy oraz b) prawa stosunków służbowych (prawa administracyjnego, zaopatrzenia), w tym jego funkcja socjalna i bytowa, sprawiły, że jako właściwy w obu tych kategoriach spraw wskazano sąd pracy. Funkcjonowanie na tle regulacji k.p.c. organów ustrojowych administracji publicznej, które są właściwe w sprawach roszczeń z zakresu prawa pracy nie wynika z tego, że takie organy w ogóle istnieją, ale z tego, że model postępowania w niektórych sprawach z zakresu prawa administracyjnego podciągnięto pod model spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych na wzór art. 477^9 § 1 k.p.c. w zw. z art. 83 ust. 2 u.s.u.s. i art. 118 ust. 7 u.e.r.

Próbę rozstrzygnięcia tego zagadnienia należy podjąć również na tle regulacji o organach, które w ramach stosunku pracy

[28] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2015.

uregulowanego w k.p. podejmują czynności w sprawach dyscyplinarnych, na jakie przysługuje pracownikowi środek zaskarżenia do sądu pracy. Stosownie do art. 127 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. od orzeczenia Wyższej Komisji Dyscyplinarnej członkowi korpusu służby cywilnej ukaranemu dyscyplinarnie przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, do którego stosuje się przepisy k.p.c. o apelacji. Podobnie, w myśl art. 36^7 ust. 2 u.p.u.p., od orzeczenia komisji dyscyplinarnej II instancji służy odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, w trybie k.p.c. Ale i tu powstają trudności w zasadzie nieusuwalne, bowiem czy do komisji dyscyplinarnej obwiniony miał jakiekolwiek roszczenie z zakresu prawa pracy, które skonkretyzować miałby taki właśnie organ administracji? Trudno też byłoby określić z kim pracownik skazany dyscyplinarnie popadł w spór, i to w spór z zakresu prawa pracy. Bo chyba tym kimś nie jest pracodawca (ani urząd – zakład pracy); nie jest nim też sama komisja czy rzecznik dyscyplinarny, skoro w procesie dyscyplinarnym nie konkretyzuje się żadna z norm wpływająca na umowę o pracę, a chodzi tylko o ukaranie o podłożu publicznoprawnym za popełniony delikt administracyjny (uchybienie przepisom prawa adresowanym do urzędnika lub wymogom etycznym urzędnika), wszystko jedno czy w zakładzie pracy, czy też poza nim. Nie istnieje tu na tle stosunku pracy żaden spór, w którym przeciwnikiem (adresatem roszczenia pracownika) byłaby formacja urzędnicza, albo też państwo, jak ma to miejsce w procesie karnym. Nadto art. 464, art. 467 k.p.c. i art. 291 § 5 k.p. stanowią o takich organach, które są następnie kontrolowane (przez przejęcie sprawy administracyjnej do końcowego rozpoznania w procesie cywilnym) przez sąd pracy. Sąd apelacyjny, nawet wówczas, gdy przepis o właściwości wskazuje na jego wydział pracy i ubezpieczeń społecznych (trudno zresztą mówić o „właściwości" wydziału), nie jest przecież sądem pracy. Taki status służy sądowi rejonowemu (wydziałowi pracy), a z pewnymi zastrzeżeniami – sądowi okręgowemu (wydziałowi pracy i ubezpieczeń społecznych).

Odmienny z kolei status mają sprawy ze środków zaskarżenia, które przysługują od aktów wydawanych przez organy administracji publicznej, gdy to te właśnie organy, jako przełożeni służbowi, zostały umocowane do dokonywania ocen okresowych pracowników

administracji publicznej. Warto wskazać w szczególności na status spraw z odwołań do sądu pracy od ocen okresowych adresowanych przez organy administracji (przełożonych służbowych) do członków korpusu służby cywilnej, składane na podstawie art. 83 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. Choć sprawy tego rodzaju trudno nazwać sporami w I lub II instancji administracyjnej (od oceny I instancji służy sprzeciw do wyższego przełożonego, dyrektora generalnego urzędu), to jednak są to – uruchamiane z urzędu – sprawy pracownicze, bowiem skutkiem wydania dwukrotnej oceny negatywnej jest rozwiązanie stosunku pracy (art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.). Status organu po stronie dyrektora generalnego urzędu wynika z pełnionej urzędowo funkcji zatrudniającego w urzędzie. Rolą organu rozstrzygającego *de facto* o losach stosunku pracy jest zrelacjonowanie przebiegu pracy pracownika i wystawienie oceny zgodnie z urzędowym formularzem arkusza oceny, o jakim mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobów przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej[29].

Jest to niestety rozwiązanie odosobnione w wypadku stosunków pracy w urzędach administracji publicznej. Co do zasady bowiem postępowanie tego typu, tj. w sprawie oceny okresowej (kwalifikacyjnej), kończy się w urzędzie administracji publicznej na odwołaniu służącym do przełożonego służbowego wyższego stopnia, a droga sądowa jest wyłączona, jak ma to miejsce np. w art. 27 ust. 5 u.pr.sam. oraz w art. 20 ust. 3 u.p.u.p. w zw. z § 16 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników[30]. Nie ulega jednak wątpliwości, że w takim postępowaniu jak w ustawie o służbie cywilnej z 2008 r. zainteresowany ma wyraźnie otwartą drogę do sądu pracy, zaś właściwy organ rozpatruje sprawę, od której wyniku zależy rozwiązanie lub utrzymanie stosunku pracy, zatem pracownik ma roszczenie o wydanie mu oceny pozytywnej, które pozwoli na kontynuację stosunku pracy. Sam zaś podmiot procedujący w swoistym postępowaniu administracyjnym jest traktowany przez ustawodawcę jako „organ" działający wewnątrz

[29] Dz.U. z 2016 r., poz. 470.

[30] Dz.U. z 1982 r., nr 39, poz. 258.

aparatu administracji (dyrektor generalny), natomiast w niektórych z pragmatyk, nawet jako organ w sensie ustrojowym (np. minister z art. 20 ust. 3 zd. 2 u.p.u.p.).

Co do zasady zatem, wbrew sugestii płynącej z art. 464, art. 476 § 1 pkt 1–3 oraz art. 192 § 5 w zw. z art. 254 *a contrario* k.p., nie występują żadne organy administracji publicznej, które powołane byłyby do rozstrzygania spraw spornych ze stosunku pracy, a przez to wyręczałyby sądy pracy, dopuszczając środek odwoławczy przysługujący do takiego sądu. Trudno dopatrzeć się rozpoznawania spraw ze stosunku pracy, o jakim mowa w art. 464 k.p.c., przez rozstrzyganie sporów (w znaczeniu art. 291 § 5 k.p.), tzn. spraw spornych i przez to orzekanie „o roszczeniach z zakresu prawa pracy" w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 1 k.p.c. Jeżeli w ogóle sprawę administracyjną można traktować (w jej fazie przedsądowej, w ramach procedury hybrydowej) w kategoriach roszczenia o charakterze spornym między pracodawcą – organem a pracownikiem, to warunek ten spełniałyby, z pewnymi zastrzeżeniami, tylko sprawy z powództw od ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej. Choć i tu niezwykle trudno przyjąć, by w postępowaniu wszczynanym z urzędu w celu zapewnienia wysokich kwalifikacji kadry urzędniczej pozycja procesowa ocenianego pracownika pozostawała źródłem „roszczenia", np. ocena pozytywna w rozumieniu przepisów o roszczeniach z zakresu prawa pracy; przedmiotem sprawy (a w ujęciu szerszym – sporu) nie jest przecież żadne uprawnienie pracownicze, ale tylko wiążące ustalenie, czy prawo publiczne pozwala tolerować w aparacie administracji osobę nie dość solidnie rozwijającą się zawodowo, a przez to niekompetentną, zagrażającą sprawności aparatu państwa. Istnieje zatem znaczne prawdopodobieństwo, że w regulacjach art. 464, art. 476 § 1 pkt 1–3, art. 291 § 5 k.p. stanowiących o organie rozstrzygającym spory przez rozpoznawanie spraw z roszczeń ze stosunku pracy nie chodziło również o dyrektora generalnego urzędu wydającego pracownikowi urzędu ocenę okresową zaskarżalną powództwem (odwołaniem) do sądu pracy. To zaś implikuje niebezpieczeństwo braku w systemie prawa organów administracji załatwiających sprawy z zakresu prawa pracy, a regulacje poświęcone właściwości pewnych organów władzy pozasądowej (organów administracji) w takich sprawach nakazuje uznać za zbędne. Inna kwestia dotyczy tego, czy ustawodawca

dopuścił takie organy, ale działające poza systemem administracji publicznej w sensie ustrojowym, a więc stanowiące pewne aparaty, czyli struktury organizacyjne, których nie można nazwać w ogóle ustrojową administracją publiczną.

6.2. Sędzia w stanie spoczynku jako mediator pracy i arbiter pracy

Istnieje pewna swoista formuła służąca rozwiązywaniu sporów z zakresu prawa pracy, która nie ma ani charakteru wymiaru sprawiedliwości, ani też nie polega na załatwianiu spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Przejawia jednak wyraźny element państwowy o charakterze gwarancyjnym. Formalnie tryby te występują w kategoriach mediacji oraz arbitrażu w ramach sądu polubownego; o samych instytucjach i ich walorze organów rozstrzygających o roszczeniach z zakresu prawa pracy w rozumieniu k.p. już wspominano. Tu jednak pojawia się dodatkowy element, jako piastun funkcji mediatora w sprawie cywilnej oraz arbitra sądu polubownego sędzia w stanie spoczynku, a więc funkcjonariusz publiczny zajmujący stanowisko sędziowskie, ale aktualnie nieorzekający w wymiarze sprawiedliwości.

Stosownie do art. 1170 § 2 k.p.c. arbitrem sądu polubownego nie może być sędzia państwowy (zd. 1); nie dotyczy to sędziów w stanie spoczynku (zd. 2). Podobnie, w myśl art. 183^2 § 2 k.p.c. w zw. z art. 157a p.u.s.p. i poz. 4 końcowego wykazu załącznika do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie prowadzenia listy stałych mediatorów[31], mediatorem nie może być sędzia, lecz nie dotyczy to sędziów w stanie spoczynku. Co więcej, sądowym koordynatorem do spraw mediacji może być również sędzia w stanie spoczynku (art. 105 p.u.s.p.), co obok funkcji wizytatora w sądzie lub wizytatora w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowi wyłączną dopuszczoną prawem aktywność sędziego w stanie spoczynku w sferze stosowania prawa[32]. Nie ulega wątpliwości, że wykreowanie w sprawach z zakresu prawa pracy mediatorów – sędziów w stanie spoczynku oraz arbitrów sądu polubownego – sędziów

[31] Dz.U. z 2016 r., poz. 122.

[32] Aktualnie dyskutowana jest również możliwość dopuszczenia sędziów w stanie spoczynku do orzekania w sprawach dyscyplinarnych w składach SN działającego jako sąd dyscyplinarny.

w stanie spoczynku, oznacza wprowadzenie solidnej, państwowej gwarancji tej odmiany pozasądowego i pozaadministracyjnego typu mechanizmów rozstrzygania spraw pracowniczych. Sędzia w stanie spoczynku, jako mediator lub arbiter, przez swoje stanowisko służbowe i pozostawanie w służbie sędziowskiej gwarantuje wysoki standard nakłaniania stron (pracodawcę i pracownika) do zawarcia ugody oraz daje niemal instytucjonalną rękojmię legalności rozwiązań, jakie zostaną w toku mediacji lub arbitrażu zastosowane. Nie jest to naturalnie forma urzędowa, bowiem nawet jeśli taki mediator lub arbiter działa w ramach organizacyjnych (np. w ośrodku mediacji lub stałym sądzie polubownym), nie jest organem władzy publicznej. Ale personalna tożsamość składu osobowego rozpatrującego sprawę z zakresu prawa pracy w fazie mediacji lub sądu polubownego ze składem orzekającym sądu tworzy pewien model „państwowy"; państwowy o podłożu personalno-sądowym, ale już prywatny pod względem miejsca mediatora i arbitra w systemie instytucji prawa pracy.

6.3. Zakładowa administracja sporów z zakresu prawa pracy. Rada pracowników, komisja rozjemcza i zakładowa komisja odwoławcza

Pewną odmianę rozstrzygania spraw spornych przez organy ulokowane wewnątrz struktury zakładu pracy regulują przepisy o radach pracowników. W szczególności w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.i.p.[33] rada pracowników została wyposażona w kompetencje do rozstrzygania kwestii spornych, a więc do usuwania lub łagodzenia stanu zagrożenia interesu pracowników, którzy – po zrelacjonowaniu zamiarów pracodawcy – okazali się zagrożeni projektowaną zmianą stanu zatrudnienia lub zmianą przyjętej w zakładzie organizacji pracy (art. 13 u.i.p.). Kwestie sporne rada pracowników załatwia w formach niewładczych, nakłaniając pracodawcę do zawarcia porozumienia z art. 14 ust. 2 pkt 5 u.i.p., w tym za pomocą własnych opinii (art. 13 ust. 3 u.i.p.) oraz nawiązanego z pracodawcą dialogu, wymiany poglądów w określonej sprawie (art. 2 pkt 2 i 3 u.i.p.). Rada pracowników w sferze rozstrzygania sporów jest raczej organem typu samorządowego, wywierającym wpływ w przepisanych prawem formach

[33] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

na zamierzenia pracodawcy, aby tym samym uchronić obydwie strony od konieczności wdawania się w postępowanie przed sądem. Autorytet rady pracowników, co wykazano w części poświęconej wspólnotom pracy, polega raczej na reprezentacji interesu całej załogi.

Typowym przykładem organu zakładowego o uprawnieniach do rozstrzygania sporów w fazie przedsądowej jest z kolei komisja rozjemcza. Komisja ta występuje na tle regulacji o ustroju zakładów pracy, w których przewidziano sformalizowane przedstawicielstwo pracowników w postaci samorządu załogi, a więc tam, gdzie znacznie łatwiej o spór pomiędzy generalnym interesem strony pracowniczej a interesem pracodawcy. Nadto taka metoda rozstrzygania sporów wewnątrz zakładu pracy wynika ze szczególnej roli powierzonej pracownikom przez art. 18^2 k.p., jaką jest udział w procesie zarządzania zakładem pracy. Spory co do sposobu zarządzania zakładem pracy i oddziaływanie poszczególnych linii polityki gospodarczej oraz pracowniczej zakładu pracy są sporami poddanymi przez art. 46 u.s.z.p.[34] kognicji komisji rozjemczej. Organ ten składa się z przedstawicieli stron pozostających w sporze (rady pracowniczej i pracodawcy) oraz arbitra, któremu art. 45 ust. 1 u.s.z.p. powierza funkcję przewodniczącego. Gwarancją rzetelnego wypełniania funkcji organu rozstrzygającego spór ma być wyższe wykształcenie prawnicze, jakiego przepis wymaga od arbitra – przewodniczącego składu komisji rozjemczej. Pismem procesowym wszczynającym postępowanie przed komisją rozjemczą jest wniosek, który podlega wniesieniu w terminie 14 dni od powzięcia wiadomości o zdarzeniu stanowiącym przyczynę sporu. Komisja rozjemcza załatwia sprawę w formie orzeczenia i wydaje je w terminie 14 dni od wszczęcia postępowania (art. 45 ust. 2 u.s.z.p.). Orzeczenia tego nie można uznać za akt władczy, bowiem z mocy art. 45 ust. 3 u.s.z.p. jego projekt wymaga „zgody stron" pozostających w sporze; orzeczenie w swej istocie jest zatem ugodą. Bez tej zgody spór uważa się za nierozstrzygnięty, co otwiera drogę sądowego dochodzenia roszczeń. Termin na wniesienie powództwa do sądu powszechnego wynosi 14 dni od dnia nierozstrzygnięcia sporu, a więc od upływu maksymalnego terminu, do którego zgodnie z prawem mogło dojść do wydania orzeczenia komisji rozjemczej. Podobne rozwiązania przewidywały też przepisy

[34] Ustawa z dnia 25 września 1982 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

szczególne o funkcjonowaniu partykularnych przedsiębiorstw państwowych, w tym regulacje o komisji rozjemczej z *art. 52 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Linie Lotnicze „Lot"*[35] oraz z *§ 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 1974 r. w sprawę komisji rozjemczych oraz komisji odwoławczych do spraw pracy*[36]. Komisja rozjemcza w zakresie sporów, które jej powierzono, rozstrzyga w sprawach wyznaczania kierunków działalności pracodawcy jako przedsiębiorcy; współuczestniczy w zarządzaniu zakładem pracy, a więc uzgadnia sprzeczne ze swej natury poglądy co do linii polityki gospodarczej pracodawcy w zakresie, w jakim polityka ta mogłaby odbić się negatywnie na sytuacji pracowników. Na uwagę zasługuje również administracyjnoprawne podejście prawodawcy do roli organu, jakim była komisja odwoławcza do spraw pracy, która z mocy *§ 53* cyt. *rozporządzenia* umocowana była do rozpatrywania odwołań od wypowiedzenia stosunku pracy złożonych pracownikowi przez pracodawcę, a także wniosków pracownika o rozpatrzenie sporu z zakresu prawa pracy. Wypowiedzenie stosunku pracy było więc traktowane w zakładach gospodarki uspołecznionej jak akt organu (kierownika zakładu pracy), który dokonywał zwolnienia z pracy, a tym samym przypominał decyzję pracodawcy o zwolnieniu właściwą pracownikom mianowanym.

6.4. Komisja pojednawcza

Przepisy art. 242 § 2 i nn. k.p. zostały poświęcone komisji pojednawczej. Komisja ta jest fakultatywnie powoływanym organem wewnętrznym zakładu pracy właściwym w sprawach ochrony prawnej, powołanym do ugodowego załatwiania sporów o roszczenia pracowników ze stosunku pracy. Organ ten uzyskał zatem właściwość rzeczową odpowiadającą właściwości sądu pracy, skoro orzeka w sprawach roszczeń ze stosunków pracy, podobnie jak sąd powszechny. Ideą komisji pojednawczych jest rozpatrywanie tych samych spraw z zakresu sporów prawa pracy, które są rozstrzygane przez sądy pracy, ale w sposób mniej konfliktowy niż postępowanie sądowe, ale także bliżej miejsca pracy, jak trafnie dostrzegli to L. Florek i T. Zieliński[37].

---

[35] *Dz.U. z 1984 r., nr 55, poz. 281.*

[36] *Dz.U. z 1976 r., nr 31, poz. 183.*

[37] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 276.

W art. 242 § 1 k.p. postanowiono, że pracownik przed wystąpieniem do sądu pracy może wystąpić do komisji pojednawczej o wszczęcie postępowania pojednawczego. Zatem każda sprawa wchodząca w zakres kognicji sądu pracy jest sprawą włączoną do kompetencji komisji pojednawczej. Doktryna nie wskazuje, czy tego rodzaju organ należy do administracji publicznej; Z. Resich wskazał wyłącznie, że z pewnością nie jest to organ wymiaru sprawiedliwości, bowiem z punktu widzenia strony podmiotowej nie należy do sądów, zaś przedmiotowo nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości[38]. Zwraca się też uwagę, że w poprzednim stanie prawnym w niektórych zakładach pracy funkcjonowanie komisji pojednawczych było obligatoryjne i dotyczyło to przedsiębiorstw państwowych oraz spółdzielni, zaś część komisji pojednawczych miała charakter pozazakładowy, gdyż lokowano je przy sądach pracy[39]. Miała zatem albo walor organu zakładu pracy, albo powiązany funkcjonalnie z wymiarem sprawiedliwości. Obydwa aspekty oddalają ją od administracji publicznej.

Komisja pojednawcza, powoływana przez organizację związkową (lub za pozytywną opinią pracowników, gdy brak zakładowej organizacji związkowej) oraz pracodawcę działających wspólnie, działa w składach 3-osobowych, nazwanych przez art. 249 k.p. zespołami komisji pojednawczej (co niewątpliwie wzmacnia quasi-sądowy charakter organu), a prawną formą jej działania jest ugoda (ugoda pozasądowa; art. 251 i art. 252 k.p.). Niezawarcie ugody, a więc niewypracowanie przez samą komisję pojednawczą i strony zgodnego stanowiska pozwalającego zakończyć spór, oznacza obowiązek komisji do przekazania, na żądanie pracownika, sprawy do rozpoznania sądowi powszechnemu (art. 254 zd. 1 k.p.). Obsługę techniczną i organizacyjną komisji, w tym pokrycie kosztów jej działalności, przypisano w art. 258 § 1 k.p. pracodawcy.

Współcześnie brakuje nie tylko zwartej regulacji o pozaurzędowej i zakładowej administracji sporów pracy, ale nawet zachodzi podstawowa trudność w usystematyzowaniu tych organów z punktu widzenia przynależności ustrojowej. Nie są to organy wymiaru sprawiedliwości, choć niekiedy przejawiają z nim związek personalny (np. w przypadku sędziów w stanie spoczynku – arbitrów i mediatorów)

---

[38] Z. Resich, *Pojęcie wymiaru sprawiedliwości w świetle ostatniej nowelizacji konstytucji PRL*, „Nowe Prawo 1977", nr 3, s. 306 i nn.

[39] T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3, dz. cyt., s. 156 i 157.

oraz przedmiotowy lub organizacyjny (np. w przypadku właściwości rzeczowej komisji pojednawczej lub dopuszczeniu działania komisji pojednawczej przy sądzie pracy). Nie są to organy podmiotu, który jest pracodawcą, choć niekiedy współdecydują o czynnościach prawnych wyznaczających gospodarcze koleje losu zakładu pracy (jak np. rada pracowników lub komisja rozjemcza). Nie są organami podejmującymi aktywność jurysdykcyjną, co ułatwiłoby z uwagi na władczy charakter działań przyporządkować je do jakiejś odmiany organów administracji publicznej. Wartości prawne podlegające jednak ich ochronie są tymi samymi, co chronione w formach władczych (np. organy PIP chronią bhp decyzjami, a komisja bhp – wyłącznie w sposób sygnalizacyjny). Trzeba jednak mieć na uwadze, że organy administracji publicznej działające w sferze prawa pracy, nawet te w sensie ustrojowym (jak np. organy PIP, organy PIS, organy PSP, organy nadzoru budowlanego, Prezes UDT), wyposażono nie tylko w kompetencje władcze i nawet gdybyśmy mówili o organach administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym (jak np. o społecznym inspektorze pracy), to ich zadania natury inicjującej i organizatorskiej nie dyskwalifikują ich – jak można mniemać – z grupy organów administracji właściwej w sprawach pracy, tyle że z dwoma zastrzeżeniami: a) ich obszar działania jest wyznaczony granicami władztwa zakładowego (władztwa kierowniczego pracodawcy), są administracją zakładową oraz b) dominuje ich walor funkcjonalny, a więc wykonują zadania administracji pracy niejako z racji wtórnego przypisania zadań państwa w zakresie pracy z wykorzystaniem struktur administracji działających w zakładzie pracy. Można więc chyba mówić o dość rozproszonej pod względem regulacji kompetencyjnych, ale wyraźnie widocznej i niezwykle różnorodnej strukturze zakładowej administracji sporów ze stosunku pracy.

6.5. Zbliżenie funkcji sądów pracy do sądów administracyjnych

Sądowi pracy we współczesnej formule bliżej jest ustrojowo do sądu administracyjnego niż do sądu powszechnego, choć formalnie do tych ostatnich został włączony. Stosownie do art. 1 k.p.c. regulacja ta normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu m.in. prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych. Tak zdefiniowane sprawy regulacja ta nazywa sprawami cywilnymi.

Listę przedmiotów spraw cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oddanych w kognicję sądów pracy formułuje następnie art. 476 § 1 i 2 k.p.c. Już dotychczasowe wywody wskazują jednak, że te same sądy pracy w formule międzywojennej nie były sądami powszechnymi, choć nie były równocześnie sądami administracyjnymi, co wynikało z *art. 8 rozporządzenia o sądach pracy*. Także regulacje, które przetrwały do okresu powojennego, jak *art. 6* w zw. z *art. 1 § 4 rozporządzenia – Prawo o sądach pracy*, wskazywały, że sądy pracy i morskie sądy pracy, jako ustrojowo wyodrębnione z sądownictwa powszechnego, wyposażone zostały w właściwość „uchylającą właściwość innych sądów".

Specyfika spraw sądowych z zakresu prawa pracy zawsze wiązała się z gotowością sądu do rozstrzygania w sprawie, w której inny organ władzy publicznej orzekł na niekorzyść pracownika lub pracodawcy; poprzednio domenę takich spraw stanowiły sprawy karno-pracownicze, w których w I instancji właściwe były organy inspekcji pracy. Pewne podobieństwa zapożyczone z tego okresu przewidziano dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przekazanych do orzekania sądom pracy (sądom rejonowym, w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia chorobowego) i sądom pracy i ubezpieczeń społecznych (sądom okręgowym, w sprawach z zakresu emerytur i rent). Jak trafnie podkreśliła M. Gajda-Durlik, postępowanie z odwołania do sądu pracy w sprawie zakończonej decyzją organu rentowego jest samą ideą zbliżone do kontroli decyzji sprawowanej przez sąd administracyjny, tyle że sąd pracy i ubezpieczeń społecznych orzeka co do istoty sprawy, po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, w którym sam gromadzi dowody[40]. Również M. Klimas twierdzi, iż sąd pracy, badając powództwo od decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, po prostu rozstrzyga „niektóre sprawy administracyjne" i jedynie w sensie formalnym działa w granicach sprawy cywilnej. Uwagę zwraca też pogląd M. Cholewy-Klimek, która podkreśla, że postępowanie przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych, choć cywilne i poddane reżimowi k.p.c., jest jednak postępowaniem odwoławczym, bowiem środek prawny (powództwo) od czynności pracodawcy lub od decyzji organu rentowego, nieprzypadkowo nazwano odwołaniem. Podkreśla też, że odwołanie

[40] M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 365.

to, niestanowiąc jakkolwiek odwołania z art. 129 k.p.a., nie jest też sądowym środkiem zaskarżenia w myśl procedury cywilnej, gdzie występuje pośród środków odwoławczych tylko apelacja i zażalenie. To właśnie odwołanie i odwoławcza natura sądu pracy sprawiają, że w istocie orzeka on w celu ponownego rozstrzygnięcia, w celu skontrolowania prawidłowości aktu lub czynności, które już noszą pewne domniemanie legalności (prawidłowości), jakie sąd pracy jest w stanie obalić, ingerując we względną skuteczność czynności prawnych pracodawcy. Aktywność orzecznicza sądu pracy wykazuje według tej autorki powiązanie z postępowaniem administracyjnym, co zbliża ideę takiego wymiaru sprawiedliwości do tego właściwego sądownictwu administracyjnemu[41].

Kontradyktoryjność procesu oznacza, podobnie jak w procesie sądowoadministracyjnym, że jedną ze stron jest organ administracji publicznej (inspektor pracy, oddział ZUS, biuro emerytalne itd.). Z punktu widzenia obywatela zainteresowanego wzruszeniem nielegalnego aktu organu administracji publicznej orzekającego w sprawie związanej ze statusem pracowniczym różnica między sądem pracy a sądem administracyjnym jest niewielka. Odmienny jest środek kwestionowania (do sądu powszechnego służy powództwo od decyzji, nazywane zwykle odwołaniem), zaś do sądu administracyjnego skarga. Powództwo przenosi rozpoznanie sprawy co do istoty na drodze sądowej (co z kolei otwiera drogę do uzupełniania materiału dowodowego przez sąd); skarga sądowoadministracyjna legitymuje sąd tylko do wypowiedzi o legalności lub nielegalności zaskarżonego aktu, a proces sądowy przebiega na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w fazie procesu administracyjnego.

Współczesne sądy pracy formalnie są sądami powszechnymi, stanowiąc pewne części organizacyjne sądów powszechnych (sądów rejonowych). Nie ma bowiem ani struktury ustrojowej sądu pracy, ani też sędziów sądu pracy, tj. sędziów powoływanych tylko do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy; orzekanie w sądach pracy wynika z administracyjnego wyznaczenia sędziego do wydziału pracy przez prezesa sądu[42]. To jednak, co wywarło wpływ na pozostanie sądów pracy w pionie sądów powszechnych (w charakterze jednost-

---

41 M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 146.

42 Zob. np. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 279.

ki organizacyjnej sądu rejonowego) to to, że pierwotna idea sądów pracy zakładała nie tylko orzekanie w sprawach, w których silniejszy uczestnik obrotu prawnego (pracodawca, organ administracji) orzekał (oświadczał) w sprawie powiązanej ze statusem pracownika, krzywdząc tego pracownika, ale i w sprawach, w których w spór wdawali się sami pracownicy tego samego zakładu pracy. Jak stanowił *art. 1 rozporządzenia o sądach pracy*, a następnie *art. 1 § 1 pkt 4 rozporządzenia – Prawo o sądach pracy*, kognicja ich obejmowała orzekanie, odpowiednio, w sprawach spornych cywilnych pomiędzy pracownikami tego samego przedsiębiorstwa oraz wynikających ze wspólnej pracy w tym samym zakładzie pracy; regulacje te odsyłały do unormowań, które dodatkowo zastrzegały, że istotą sporu oddanego pod sąd pracy może być to, iż pracownicy obejmowali wspólną pracę zleconą przez tego samego pracodawcę i to rozkład zadań pomiędzy nich w trakcie realizacji budził wątpliwość co najmniej jednego ze współpracujących pracowników. Zatem nikt z nich nie miał zarzutu w stosunku do zakładu pracy co do przydzielenia im pracy, ale konieczność jej wspólnego, równoczesnego świadczenia generowała spór co do tego, kto i w jakim zakresie ma wykonywać pracę umowną i jak należy wcielić w życie polecenie pracodawcy w tych konkretnych realiach działania stanowisk pracy. W takich sporach cywilnych jednoznacznie chodziło o granice dwóch umów o pracę; tam, gdzie społeczna (realizowana przez współpracowników) kontrola rzetelności świadczenia pracy zawodziła, tam organem orzekającym w sprawie z takiego sporu stawał się sąd pracy. *Rozporządzenie o sądach pracy* akcentowało tu cywilność sporu pomiędzy współpracownikami jednego pracodawcy, co niejako ujmowało publicznemu charakterowi spraw pracowniczych w tym aspekcie i końcowo, historycznie, ulokowało sądy pracy w granicach sądownictwa powszechnego, zaś sprawę pracowniczą w kategorii sprawy cywilnej.

Trzeba też mieć na względzie i to, że współudział pracowników tego samego zakładu pracy w postępowaniu przed sądem pracy pozwala stwierdzić, że sąd pracy staje się pewną kolejną fazą rozwiązywania sporu z punktu widzenia kryteriów wykreowanych przez kontrolę społeczną, tzn. sprawowaną przez współpracowników. To wspólnota pracowników zakładu pracy, załoga, jak gdyby została wyposażona w tytuł do korygowania obserwowanej rzeczywistości realizacji stosunków pracy, nawet gdy z punktu widzenia pracodawcy

nie ma najmniejszych powodów do formułowania zarzutów grożących jego, tzn. pracodawcy, interesom, zwłaszcza ekonomicznym. To interes społeczny (grupy pracowniczej, załogi) staje się dobrem, które w tego rodzaju sprawach cywilnych wymaga ochrony ze strony sądu pracy. Nie sposób nie dostrzec, że tak pojmowany interes społeczny w realiach stosunków służbowych zostaje spolaryzowany jako interes publiczny. Już w fazie zabiegania o stanowisko w administracji państwowej, w formacji mundurowej lub w wymiarze sprawiedliwości, osoby zabiegające o to samo rozstrzygnięcie personalne, ale mogące być zaadresowane tylko do jednego pracownika (funkcjonariusza publicznego), są uczestnikami procesu o cechach kontradyktoryjnych. Właściwy organ rozstrzyga w drodze aktu administracyjnego o losach personalnych wielu uczestników, przyznając prawo (np. mianując na stanowisko, albo awansując) tylko jednego spośród kandydujących współuczestników, współpracowników. Np. spośród dwóch policjantów aspirujących do służby albo do wyższego wolnego stanowiska służbowego, tylko jeden spotka się z rozkazem personalnym o mianowaniu na wyższe stanowisko, zaś drugi, choć uczestnicząc w postępowaniu, zostanie w takim rozstrzygnięciu pominięty, spotka się zatem z odmową[43]. Podobnie kandydat do służby sędziowskiej spotka się z uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie (a następnie doczeka się powołania), jakkolwiek współkandydaci spotkają się z uchwałą o odmowie przedstawienia wobec nich takiego wniosku; będą z tych względów tak uczestnikami postępowania przed tym organem, jak i stronami w postępowaniu sądowym (przed SN) z odwołania od takiej uchwały[44].

---

[43] Wskazuje się tu np. na zarządzenie właściwej komisji kwalifikacyjnej w sprawie przyjęcia do służby, gdzie część pozytywna rozstrzygnięcia jest adresowana do osób, które spełniły warunki, a część negatywna (osób ulokowanych poza listą osób przyjętych) do osób spotykających się z odmową mianowania na pierwsze stanowisko służbowe. Także w sprawach mianowania na wyższy stopień służbowy dostrzegalne jest konkurowanie funkcjonariuszy, przejawiające się w aktach mianowania skierowanych tylko do niektórych objętych wnioskiem o mianowanie, a to z racji uznaniowości mianowania na stopień służbowy, Zob. A. Korcz-Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, dz. cyt., s. 67 i 83.

[44] Zob. art. 42 ust. 3 ustawy o KRS.

Tam zatem, gdzie funkcjonariusz, względnie kandydat na funkcjonariusza, bierze udział w postępowaniu o charakterze konkursowym, osoby współzabiegające o uprawnienie służbowe (zwykle akt mianowania) realizują pewną odmianę kontroli publicznej, bowiem ich argumenty (przemawiające za nie dość dostatecznymi kwalifikacjami konkurentów) w istocie są oparte na dbałości o należytą obsadę personalną aparatu państwa. Inną kwestia jest to, że właśnie siebie widzą w roli optymalnego gwaranta prawidłowej, a nawet najlepszej, realizacji zadań państwa. Jeżeli można dopatrywać się pewnej analogii w rozstrzyganiu takich spraw (choćby w ujęciu historycznym) po stronie sądów pracy, a więc na rozstrzyganiu zatargów między pracownikami, których zakłady pracy są ulokowane w ramach władzy publicznej lub w sektorze świadczenia usług użyteczności publicznej, to również taki sąd w jakimś zakresie sprawuje władztwo kreowane dbałością o legalność, a nawet efektywność wykonywania zadań publicznych. Przez to zbliża się funkcją ustrojową do sądu administracyjnego.

Takimi stronami, niestanowiącymi adresata aktu organu o zatrudnieniu, a więc swoistymi uczestnikami postępowania, którzy nie spotkali się z zatrudnieniem (są w sytuacji uzyskania odmowy nawiązania stosunku pracy) są nie tylko współkonkurujący do uzyskania mianowania, o jakim mowa w art. 5 pkt 3 p.p.s.a, ale i zabiegający o uchwałę komisji konkursowej o uznaniu kandydata za najlepszego (jednego z najlepszych) w trybie art. 29a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r., art. 13a ust. 1 u.p.s. i art. 5 § 1 i 2 p.u.s.a. w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o KRS oraz art. 179 Konstytucji RP, z zastrzeżeniem, że to ostatnie postępowanie – jakkolwiek administracyjne – nie przebiega według regulacji ani k.p., ani też k.p.a. (art. 2 ustawy o KRS). Widoczne są w tym miejscu wyraźne zaszłości publicznoprawnych elementów sporności relacji prawnych zachodzących pomiędzy pracownikami w tym samym zakładzie pracy, które – jakkolwiek pierwotnie dopuszczone wyłącznie w trakcie trwającego już stosunku pracy (a w zasadzie trwających równolegle stosunków pracy pracowników pozostających w sporze), to jednak, głównie z racji pokonywania granicy sfer zewnętrznej i wewnętrznej, działania władzy publicznej (utożsamianej z granicami organizacji zakładu pracy) wchodzą dodatkowo w fazę zabiegania o nawiązanie stosunku pracy (względnie służbowego). To, co w trakcie stosunku pracy stanowiło

spór pomiędzy pracownikami tego samego przedsiębiorstwa, w sprawach wynikających ze wspólnej pracy w tym samym zakładzie pracy w rozumieniu powoływanego już *art. 1 rozporządzenia o sądach pracy*, a następnie *art. 1 § 1 pkt 4 rozporządzenia – Prawo o sądach pracy*, w fazie wnikania do struktur organów władzy publicznej – pracodawców, stało się podobnym sporem pomiędzy kandydatami do tego samego zakładu pracy. Regulacje prawne nie poradziły sobie z systemowym wypracowaniem prowadzenia procesu o status lepszego kandydata do władzy publicznej, jak miało to miejsce w ww. akcie prawnym, gdzie określono kognicję sądów pracy. Współcześnie spór ten rozstrzygają, niejako pod pozorem prowadzenia postępowania inkwizycyjnego, organy administracji (komisje konkursowe powoływane *ad hoc* przez organy administracji w ramach ich własnych struktur), sami pracodawcy – organy administracji (orzekając o mianowaniu, a wobec innych o odmowie mianowania na stanowisko) lub też organy państwowe tylko po to konstytuowane (jak np. Krajowa Rada Sądownictwa).

7. Komisja bezpieczeństwa i higieny pracy

Skoro systematyka organów właściwych do łagodzenia lub rozwiązywania sporów między pracownikami obejmuje – jako to wykazano – komisję rozjemczą, a więc organ umocowany do wywierania wpływu na kierunek zmian personalnych i organizacyjnych zakładu pracy, to do tej grupy należałoby również zaliczyć komisję bezpieczeństwa i higieny pracy[45], o jakiej mowa w art. 237^{12} k.p. Niezależnie od czynności kontrolnych i materialno-technicznych w zakresie bhp, które wspomagają działalność pracodawcy, społecznego inspektora pracy, organów PIP, organów PIS i organów PSP, na podkreślenie zasługuje tytuł tego organu zakładowego do wydawania opinii w sprawach określonych w art. 237^{11a} § 1 pkt 1 k.p., a więc legitymacja do wyrażania stanowiska oraz konsultowania z pracownikami spraw zmian organizacji pracy i wprowadzania nowych procesów technologicznych. Tego rodzaju zmiany mieszczą się w sferze projektowanych przez pracodawcę zmian organizacji mogących mieć nie tylko wpływ na utrzymanie stanu zatrudnienia, co stanowi domenę

[45] Zwana dalej komisją bhp.

komisji rozjemczej, ale i – po utrzymaniu stanu zatrudnienia – na zachowanie stanu bezpieczeństwa pracy pracowników. Ta ostatnia sfera, choć zbieżna przedmiotowo z zadaniami komisji rozjemczej, należy również do właściwości komisji bhp.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że poza konsultacjami z pracownikami oraz formalną sygnalizacją swojego poglądu w opinii kierowanej do pracodawcy, komisja bhp nie ma kompetencji orzeczniczych ani nawet kompetencji do aktywnego wpływu na zmianę zamierzeń pracodawcy; w szczególności nie prowadzi na swoich posiedzeniach dialogu zmierzającego do uzgodnień lub ugody.

8. Zakładowa straż pożarna i zakładowa służba ratownicza

Zakład pracy został przez prawodawcę uznany za podmiot, który na podobnych zasadach jak właściwa służba państwowa (Państwowa Straż Pożarna) może wykonywać zadania w zakresie zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, prowadzenia akcji ratowniczych lub przeciwdziałania innemu miejscowemu zagrożeniu. W tym celu ustawodawca przewidział funkcjonującą w zakładzie pracy zakładową straż pożarną. Obowiązek tworzenia i utrzymywania w sprawności tego rodzaju straży pożarnych można zauważyć już przed wojną (*art. 37 ustawy z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innemi klęskami*[46]). Powojenne regulacje podkreślały już wyraźnie publiczny walor zakładowej straży pożarnej, a więc jej obowiązek podjęcia działania nie tylko w interesie prywatnym pracodawcy, który ją utworzył, ale i poza terenem zakładu[47]. W autorytarny sposób właściwy organ (zwykle minister odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne) na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego określał rodzaje zakładów pracy obowiązanych do utrzymywania własnych straży pożarnych, jak przyjęto to np. w *art. 19 pkt 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej*[48]. Kryterium nakazu utworzenia zakładowej straży pożarnej uczyniono powierzchnię zajętą przez zakład pracy (ponad 10 km^2) oraz powierzchnię zabudowy takiego

[46] *Dz.U. z 1934 r., nr 41, poz. 365.*

[47] Zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. z 1951 r., nr 58, poz. 404.

[48] *Dz.U. z 1960 r., nr 20, poz. 120.*

terenu wynoszącą co najmniej 20%, a także nasycenie materiałami o określonej kategorii zagrożenia pożarowego[49].

Znaczącej rozbudowie uległy regulacje o zakładowych strażach pożarnych po uchwaleniu *ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej*[50]. Wprowadzono w *art. 8* i *art. 21* tej *ustawy* regulacje dotyczące administracji przeciwpożarowej zakładu pracy, gdzie obok funkcjonujących już zakładowych straży pożarnych wprowadzono odrębny organ – komisję pożarowo-techniczną, przy pomocy której kierownik zakładu pracy realizował własne (prywatne) oraz publiczne zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Podkreślono też, że zakładowa straż pożarna ma charakter aparatu zawodowego, co miało uchronić od upodabniania tych straży do straży ochotniczych, amatorskich. Z kolei w art. 15 pkt 2 u.o.p.[51] obok zakładowej straży pożarnej wprowadzono kolejną jednostkę organizacyjną zakładu pracy w postaci zakładowej służby ratowniczej. Uczyniono tym samym zadość postulatom uczynienia tej grupy pracowników grupą uniwersalną, tzn. do zwalczania tak zagrożeń pożarowych, jak i do podejmowania innych akcji ratunkowych, stosownie do różnorodności współczesnych zagrożeń, nie wyłączając klęsk żywiołowych, awarii technicznych i sytuacji kryzysowych. Jako podmiot tworzący zakładową straż pożarną wskazano po prostu instytucję, organizację, osobę prawną lub osobę fizyczną, a więc dowolny podmiot, który jest władny kierować zakładem pracy jako pracodawca. Dla utworzenia zakładowej straży pożarnej przewidziano wymóg uzyskania zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a przy określaniu organizacji i zasad funkcjonowania – obowiązek działania w porozumieniu z właściwym komendantem wojewódzkim PSP (art. 18 u.o.p.). Rozbudowie uległy regulacje o otoczeniu normatywnym i planistycznym zakładowych straży pożarnych w celu zapewnienia ich spójnego działania z państwowymi i ochotniczymi jednostkami ochrony przeciwpożarowej. W szczególności na zakładowe straże pożarne nałożono z mocy § 28 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie

[49] Zob. *§ 3 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 stycznia 1962 r. w sprawie zasad powoływania i rozmieszczania straży pożarnych, M.P. z 1962 r., nr 5, poz. 17.*

[50] *Dz.U. z 1975 r., nr 20, poz. 106.*

[51] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 188.

szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego[52] obowiązki określone w planach działań ratowniczych.

Pomimo zmiany kolejnych reżimów prawnych zakładowa straż pożarna była każdorazowo następczynią prawną takiej straży działającej pod rządami poprzedniej regulacji, czego dowodzą unormowania o znoszeniu niektórych tylko zakładowych straży pożarnych, działających w publicznych zakładach pracy, zwłaszcza wchodzących w skład resortu transportu i gospodarki morskiej, co wynika z art. 43 u.o.p. i *§ 2 zarządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 sierpnia 1993 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu likwidacji niektórych zakładowych straży pożarnych*[53]. Zakładowa straż pożarna tworzona była – co wymaga podkreślenia – na kształt formacji mundurowej zmilitaryzowanej o pracowniczym podłożu zatrudnienia, podobnie jak współczesne służby, obejmujące np. Państwową Straż Łowiecką, Straż Leśną, Straż Parku Narodowego, straże gminne, Straż Ochrony Kolei lub też Państwową Straż Rybacką. Jako organ kierujący zakładową strażą pożarną wskazywano komendanta, działającego przy pomocy swojego zastępcy. Aparat wykonawczy zakładowej straży pożarnej stanowiła służba wewnętrzna. Komórkami wewnętrznymi straży (plutonami i sekcjami) kierować mieli właściwi dowódcy. Komendant wyposażony był w kompetencje w sprawach personalnych w zakresie służby, w tym do kontroli przestrzegania dyscypliny pracy strażaka, stosowania kar porządkowych, udzielania wyróżnień, nagród i odznaczeń. Strażacy posiadali stopnie funkcyjne i dystynkcje oraz umundurowanie, jako strój służbowy (zob. *§ 9 i 10 regulaminu organizacyjnego ochotniczej i obowiązkowej zakładowej straży pożarnej* stanowiącego *załącznik* do *zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 października 1953 r. w sprawie regulaminu ochotniczej i obowiązkowej zakładowej straży pożarnej*[54]). Choć akt ten już utracił moc obowiązującą, dawał, jako jeden z najbardziej szczegółowych w historii, obraz statusu i funkcjonowania zakładowej straży pożarnej, stanowiącej umundurowaną formację ochrony bezpieczeństwa przeciwpożarowego zakładu pracy, wyposażoną we własny, odrębny od zakładu pracy, aparat wykonawczy (urząd – służbę wewnętrzną), system organów

[52] Dz.U. z 2021 r., poz. 1737.
[53] *M.P. z 1993 r., nr 47, poz. 451.*
[54] *M.P. z 1953 r., nr 103, poz. 1394.*

straży – komendantów i dowódców kierujących powierzonymi im komórkami zakładowej straży pożarnej: plutonami i sekcjami. Czynił z zakładowej straży pożarnej wewnętrzną służbę umundurowaną o charakterze quasi-militarnym, z rozbudowanym systemem dyscypliny służbowej, systemem kar, nagród, stopni służbowych i podległości wzorowanej na konstrukcji administracyjnego stosunku służbowego.

9. Organizacje społeczne i funkcje społeczne w zakładzie pracy. Zadania związku zawodowego w sferze prawa publicznego

Ustawodawca dopuścił, aby wpływ na realia świadczenia pracy miały niektóre podmioty, które nie są ani samymi stronami stosunku pracy, ani też organami władzy publicznej, które wyposażono w kompetencje w zakresie pracy. Takie podmioty mają status odrębnych tworów organizacyjnych lub też funkcji przypisanych do niektórych pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy. Co do zasady ich rolą jest realizacja społecznej, a więc pozapaństwowej, kontroli legalności działania pracodawcy, a tym samym działanie w interesie pracowników. Takie podmioty, za pomocą silniejszych lub słabszych prawnych instrumentów oddziaływania, są strażnikami interesów pracownika jako strony, co do której regulacje prawa pracy konstruują pozycję słabszą względem pozycji pracodawcy, chociażby z uwagi na przewagę ekonomiczną pracodawcy nad pracownikiem. Organizacja pracowników lub ich społeczny reprezentant może dbać o interesy pracowników skuteczniej niż on sam, jak stwierdzili to L. Florek i T. Zieliński[55]. Prawo tworzenia związków zawodowych ma walor prawa obywatelskiego, skoro płynie z art. 12 Konstytucji RP, a więc reprezentacja pracownika przez związek zawodowy wobec pracodawcy wiąże się z uprawnieniami powiązanymi z obywatelstwem, jak trafnie dostrzegł to SN w postanowieniu z dnia 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93[56].

[55] Autorzy ci stworzyli klasyfikację praw pracowniczych wynikających z tytułu prawnego do reprezentowania ich interesów przez związek zawodowy; wyodrębnili wolności związkowe oraz uprawnienia związków zawodowych. L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 302.

[56] Orzeczenie wraz z glosą L. Wiśniewskiego, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 2, s. 107 i nn.

Podstawową organizacją społeczną w zakresie jej legitymacji do oddziaływania na warunki pracy i realia świadczenia pracy jest związek zawodowy, o jakim mowa w art. 1 u.z.z.[57] Związek zawodowy realizuje zadania przez kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy oraz udział w nadzorze nad przestrzeganiem przepisów oraz zasad bhp (art. 23 ust. 1 u.z.z.). Już art. 1 pkt 1 i 2 u.z.z. zastrzega, że związek zawodowy, jako organizacja ludzi pracy, jest w swojej działalności niezależny od administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Zastrzeżenie takie nie byłoby celowe, gdyby związek zawodowy był pozbawiony sfer działania, w których można dopatrywać się podstaw do wpływów administracji publicznej, choćby przez takie ukształtowanie kompetencji tej ostatniej, że mogą zmierzać do wywołania skutków prawnych (takich samych lub przeciwnych) w tej samej partii rzeczywistości stosunków pracy.

Istotą kontroli legalności stosunku pracy sprawowanej przez związek zawodowy jest niezależność od państwa reprezentowanego przez organy administracji[58]. Z punktu widzenia prawa administracyjnego, poza naturalnie ustrojem związków zawodowych, uwaga powinna być skupiona przede wszystkim na jego relacji z organami administracji publicznej, tak w sferze zewnętrznej, jak i wobec administracji zakładowej. Z pewnością tytuł do udziału w procesie legislacyjnym, w tym w jego fazie wstępnej obejmującej sporządzenie projektu aktu normatywnego dotyczącego pracowników przez organy administracji publicznej, w rozumieniu art. 19 ust. 2 u.z.z., należy do takich właściwości związku.

Na osobną uwagę zasługują uprawnienia związków zawodowych w postępowaniu administracyjnym; zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.z. związek zawodowy ma tytuł do wystąpienia do właściwego organu administracji państwowej lub samorządu terytorialnego o spowodowanie usunięcia dostrzeżonego naruszenia: a) przepisów prawa lub b) zasad sprawiedliwości. Uprawnienie sygnalizacyjne stanowi normę również w wypadku innych organizacji społecznych, bowiem związek zawodowy należy do takich z mocy art. 5 § 2 pkt 5 w zw. z art. 31 § 5 k.p.a., który definiując organizacje społeczne, wymienia też i te zawodowe. Daje to związkowi

---

[57] Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854.

[58] L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, dz. cyt., s. 304.

zawodowemu prawo do wystąpienia do organu administracji publicznej z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego oraz dopuszczenia (na prawach strony) do toczącego się już postępowania związanego ze stosunkiem pracy lub statusem jednej ze stron stosunku pracy (art. 31 k.p.a. i art. 133a o.p.). Wątpliwość jednak budzi kryterium żądania kierowanego do organu administracji, jakim jest sprawiedliwość czy też naruszenie zasad sprawiedliwości. Czy zatem administracja publiczna w swojej działalności ma obowiązek realizowania zasad nazwanych przez art. 19 ust. 2 u.z.z. zasadami sprawiedliwości? Bo z pewnością z ich realizacji nie podlega kontroli sądowej, która ogranicza się do kryterium legalności. Zakres działania związku zawodowego może zatem być kształtowany przez przepisy prawa administracyjnego, w tym postępowania administracyjnego, co ustawodawca wyraźnie zastrzegł w art. 18^1 § 2 k.p., wskazując, że zasady działania organizacji pracowników określa nie tylko ustawa o związkach zawodowych, ale również inne przepisy prawa. Związek zawodowy, jako organizacja społeczna, został też legitymowany do brania udziału w rozprawie administracyjnej (art. 90 § 3 k.p.a.), choćby nie był uczestnikiem postępowania. Nadto związek zawodowy, z racji pełnienia publicznej roli obrońcy praw pracowniczych, ma tytuł występowania przed sądem powszechnym w celu przedstawienia sądowi swojego poglądu wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu (art. 63 k.p.c.). Związek zawodowy ma również podstawę, aby wnosząc powództwo w cudzej sprawie, domagać się ochrony praw obywatela z racji jego sytuacji pracowniczej (art. 8 i art. 462 k.p.c.), zwłaszcza wynikającej z konieczności ochrony zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 61 § 1 pkt 5 k.p.c.), jak również może brać udział w postępowaniu sądowym na prawach prokuratora i interwenienta ubocznego (art. 62 § 1 k.p.c.) oraz występować jako kandydat na kuratora lub przedstawiciela w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, dla pracownika lub byłego pracownika, którego interes wymaga ochrony, a sam zainteresowany nie jest w stanie tej ochrony i reprezentacji sobie zapewnić (art. 34 § 1 k.p.a., art. 138 § 1 i 3 o.p., art. 601 i art. 928 k.p.c.).

Trudne warunki bytowe, zwłaszcza byłego pracownika, mogą uprawniać związek zawodowy do wnoszenia w interesie takiej osoby odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych (ZUS,

KRUS, ZER, przełożonych służbowych w ramach stosunków służbowych), skoro odwołanie takie stanowi powództwo i inicjuje postępowanie cywilne (art. 462 k.p.c.). Szczególny przepis art. 106 ust. 6 u.p.s. pozwala, aby związek zawodowy jako organizacja społeczna wniósł również w cudzym imieniu, za zgodą strony, odwołanie od decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, zwłaszcza gdy przyznanie świadczenia tej natury jest konieczne w związku z utratą pracy i popadnięciem w ubóstwo z powodu postępujących skutków bezrobocia. Skoro związek zawodowy z mocy art. 2 ust. 3 u.z.z. zrzesza emerytów i rencistów, to jest organizacją społeczną uprawnioną na podstawie art. 465 § 1 k.p.c. do występowania (przez swojego przedstawiciela) w charakterze pełnomocnika procesowego pracownika lub ubezpieczonego w sprawach przed sądami powszechnymi, a nawet domagania się ustanowienia kuratora z powodu niepełnosprawności pracownika lub byłego pracownika, stosownie do art. 600 § 1 k.p.c.

Niekiedy przepisy kompetencyjne wskazują na legitymację do działania przez związek zawodowy; przykładem takiej kompetencji jest tytuł do wydawania przez organizację związkową opinii w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją (rozkazem personalnym) o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby (zob. np. art. 43 ust. 3 ustawy o Policji). W takim postępowaniu, skoro przepis prawa kompetencyjnego wymaga od związku zawodowego podjęcia aktu, który nazywa opinią, opinia ta jest temporalnie ulokowana w procesie administracyjnym, to do takiej opinii zastosowanie znajdują regulacje art. 106 § 1 i 5 k.p.a.[59] Opinia taka przyjmuje więc postać postanowienia organu współdziałającego, a organ organizacji związkowej występuje jako organ administracji publicznej w sensie funkcjonalnym. Warto przywołać podstawy wydania

[59] Opinia organizacji związkowej nie jest dla organu wiążąca, jednak w przypadku wydania decyzji o odmiennej treści w stosunku do opinii organ obowiązany jest wskazać, z jakich powodów nie podzielił stanowiska organu opiniującego. Organizacja związkowa jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym i jej opinia powinna mieć formę postanowienia określonego w art. 106 k.p.a. Stronie przysługuje na nie zażalenie do organu organizacji związkowej wyższego stopnia zgodnie z art. 17 pkt 4 k.p.a., a w razie braku takiego organu – do ministra właściwego do spraw pracy. A. Korcz-Maciejko, [w:] W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, dz. cyt., s. 313.

decyzji, przed której wydaniem organ prowadzący postępowanie główne zasięga opinii związku zawodowego; są to w szczególności fakultatywne podstawy zwolnienia funkcjonariusza ze służby odwołujące się do ochrony interesu społecznego (a w zasadzie jego odmiany, nazwanej przez pragmatyki ważnym interesem służby; art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji). Ocena interesu społecznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. jest więc w takich doniosłych dla dalszego pełnienia funkcji publicznej postępowaniach administracyjnych znacznie poszerzona przez dodanie perspektywy uwzględniającej wartości stojące po stronie interesanta-pracownika, tzn. funkcjonariusza zagrożonego zwolnieniem ze służby.

Częścią administracji zakładu pracy, w której działa związek zawodowy, jest aparat wykonawczy związku zawodowego, którego zapewnienie stanowi dla pracodawcy swoisty ciężar publiczny. Aparat ten nazwany został przez art. 33 ust. 1 u.z.z. pomieszczeniami i urządzeniami technicznymi niezbędnymi do wykonywania działalności związkowej. Taki zespół urządzeń udostępniany jest związkowi zawodowemu z mienia pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej, do której jednak w sądowej fazie jej ochrony stosuje się regulacje k.p.c. o postępowaniu w sprawach zakresu prawa pracy (art. 33 ust. 4 u.z.z.). Roszczenie związku zawodowego o udostępnienie zorganizowanego przez pracodawcę aparatu jest roszczeniem o podłożu publicznoprawnym; zobowiązanie pracodawcy służy bowiem realizacji prawa obywatelskiego do zrzeszania się w organizacjach pracowników. Proponowany przez ustawodawcę w art. 33 ust. 4 u.z.z. tryb pracowniczy procesu sądowego służącego dochodzeniu należytej organizacji aparatu związkowego jest dowodem na próbę pogodzenia interesów publicznego i indywidualnego pracodawcy.

Wydaje się, że optymalne byłoby, gdyby ten publiczny obowiązek organizacyjny ciążący na pracodawcy z mocy art. 33 u.z.z. przyjmował formę decyzji administracyjnej, do wydania której właściwym byłby inspektor pracy, zaś sądowa kontrola prawidłowości decyzji-nakazu urządzenia zaplecza organizacyjnego związku zawodowego powinna odbywać się w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Wypadałoby też, aby zupełnie nieczytelny zwrot „pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej u pracodawcy" został zastąpiony

innym, bardziej komunikatywnym, choćby wymagał swojej definicji legalnej. Niezależnie od wcześniejszych wywodów odnoszących się do administracji zakładu pracy częścią tego zakładu pracy, w wypadku działania w nim organizacji związkowej, winno być biuro związku zawodowego.

10. Zakładowa administracja ochrony środowiska

Zakład pracy z mocy art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 2 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[60] stał się podmiotem, który może podejmować współdziałanie z organami administracji publicznej i organizacjami społecznymi działającymi w dziedzinie ochrony środowiska. Jak się wydaje, przemówiły za tym dwa aspekty. Po pierwsze, sam zakład pracy może być zagrożony z punktu widzenia swojej działalności przez rozmiar lub sposób oddziaływania przedsięwzięcia wymagającego wydania decyzji środowiskowej. Po drugie, zakład pracy może generować oddziaływania na środowisko, które mogą być przez władze publiczne oraz obywateli (mieszkańców wspólnot samorządowych) postrzegane jako zagrożenie dla ich aspektów funkcjonowania w środowisku. Podmiotami, które mogą reprezentować zakład pracy w sprawach o takim walorze, są związki zawodowe oraz samorząd pracowniczy. Obydwa podmioty w celu realizacji tak określonych zadań zobowiązane zostały do utworzenia dwóch, działających alternatywnie lub kumulatywnie organów zakładowych: zakładowej komisji ochrony środowiska oraz społecznego inspektora ochrony środowiska. Obydwa twory zostały wyposażone w kompetencje do przeprowadzania społecznej kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy.

Szczegółowe czynności komisji ochrony środowiska oraz społecznego inspektora ochrony środowiska powinny być uregulowane w aktach prawa pracy obowiązujących wewnątrz zakładu pracy. Rozwiązania te powinny uwzględniać jednak, że niektóre kompetencje społecznego inspektora ochrony środowiska wynikają z pewnych rozwiązań rangi ustawowej; do takich uregulowań należy

[60] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.

art. 262 pr.ochr.środ.[61], który zapewnia społecznemu inspektorowi ochrony środowiska udział w postępowaniu służącym sporządzeniu przez zakład wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, stanowiący konstrukcyjną część raportu o bezpieczeństwie, jaki sporządzany może być przez zakład pracy, który spełnia warunki stawiane zakładowi o dużym ryzyku zagrożeń dla środowiska.

[61] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647.

Rozdział VIII
Administracyjne wspólnoty pracy

1. Samorząd pracowniczy, samorząd załogi. Rada pracownicza, rada robotnicza i ogólne zebranie pracowników

Niekiedy ustawodawca wprowadza do struktury zakładu pracy organy o charakterze samorządowym. Niezależnie zatem od samorządu zawodowego, mającego pewien wpływ na nawiązanie i realizację stosunku pracy, mamy do czynienia z samorządem pracowniczym, a więc samorządem składającym się z pracowników zatrudnionych u tego samego pracodawcy. Jeszcze przed wdaniem się w problemy szczegółowych rozwiązań normatywnych warto podkreślić, że sam pomysł działania samorządu w zakładzie pracy jest kolejnym już normatywnym dowodem na bliskość konstrukcji prawnej zakładu pracy w ujęciu prawa pracy zakładowi administracyjnemu w ujęciu prawa administracyjnego. Zakłady administracyjne zwykle zostają wyposażone w obowiązek tworzenia samorządu użytkowników w celu zapewnienia reprezentacji destynatariuszy w relacjach z organami zakładowymi oraz w pewnym zakresie – udziału w sprawowaniu władzy zakładowej. Przykładem niech będzie samorząd uczniowski i samorząd studencki w zakładach, jakimi są, odpowiednio, szkoła i uczelnia.

Można się zastanawiać, które to zadania pracodawcy sprawiły, że w jego strukturze zaczął działać samorząd pracowniczy, bo z pewnością rozwiązanie wprowadzające demokratyzację czy uspółdzielczenie w funkcjonowaniu zakładu pracy należy współcześnie do

odosobnionych. Odpowiedzi należy poszukiwać w szczególności w art. 1 ust. 1 u.s.z. Przepis ten, tworząc samorząd pracowniczy, nazwany tu samorządem załogi, lokuje go w zakładzie pracy, jakim jest przedsiębiorstwo państwowe, a więc pracodawca powołany z mocy art. 6 u.pr.p.[1] do realizacji zadań państwa w zakresie bieżącego, nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności, w tym potrzeb w sferze zaopatrzenia w energię (elektryczną, gazową, cieplną), komunikacji, inżynierii sanitarnej, zarządu lokalami i terenami zielonymi, usług pogrzebowych i utrzymania cmentarzy oraz usług kulturalnych. Brak konsekwencji ustawodawczej w powiązaniu instytucji samorządu pracowniczego z zadaniami podmiotów publicznych w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności jest aż nadto widoczny. Regulacja ta jest bliźniacza względem art. 1 ust. 1 i 2 u.g.k., gdzie jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej realizują zadania o charakterze użyteczności publicznej przez bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych. Jeśli przyjrzeć się kategoriom płaszczyzn, w których podmioty komunalne zaspokajają zbiorowe potrzeby ludności, to art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie powiela rozwiązania znane z art. 6 u.pr.p., bowiem odnaleźć tam można sfery: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, ścieków, utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych (a więc inżynierii), utrzymania lokali, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, transport zbiorowy, kultury i turystyki, zieleni i cmentarzy, ale też i takie, które art. 6 zd. 2 u.pr.p. ukrył w określeniu „w szczególności", zaś art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraził w szerszym wydaniu bardziej skomunalizowanym, odpaństwowionym (choć też przykładowym) wyliczeniu, obejmującym sprawy: ładu przestrzennego, telekomunikacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, budownictwa mieszkaniowego, edukacji, targowisk i innych obiektów użyteczności publicznej.

Bliźniacze rozwiązania zawierają regulacje art. 19 i nn. ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych[2]. Trzeba też wspomnieć, że niektóre rodzaje działalności gospodarczej miały własne regulacje ustawowe, a nadto status przedsiębiorstwa

---

1 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 437.

2 Dz.U. z 1985 r., nr 32, poz. 142.

państwowego, co sprawiało, że samorząd załogi był regulowany tam w *lex specialis*, a przez to niekiedy wywierał większy niż w innych wypadkach wpływ na aktywność gospodarczą takiego przedsiębiorstwa. W przeszłości taką sferą użyteczności publicznej był m.in. transport lotniczy, co sprawiło, że rada pracownicza uregulowana np. w *art. 32 ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Linie Lotnicze „Lot"*[3] obligatoryjnie opiniowała konkretne umowy zawierane przez pracodawcę, w tym umowy zawierane z organami administracji publicznej (*art. 40 pkt 1* tej *ustawy*).

Przepis art. 1 ust. 1 u.s.z. wskazuje, że załoga jest podmiotem uczestniczącym w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym. Samorząd załogi działa przez swoje organy: radę pracowniczą (alternatywnie – radę robotniczą) oraz ogólne zebranie pracowników. Zatem pierwotnym tworem względem samorządu pracowniczego jest sama zbiorowość pracowników, którzy już z racji nawiązania z oznaczonym pracodawcą stosunku pracy stają się członkami wspólnoty pracowniczej, tzn. załogi. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny, bowiem ten sam twór (załogę, zbiorowość pracowniczą z art. 1 ust. 1 u.s.z.) już w art. 1 ust. 2 u.s.z. nazywa samorządem załogi, co zapewne miało służyć podkreśleniu samorządowej natury załogi, a nie generowaniu dodatkowego bytu prawnego. Samorząd załogi bowiem działa przez swoje organy: ogólne zebranie pracowników i radę pracowniczą. Samo zapewnienie pracownikom, a więc całej zbiorowości pracowników zakładu pracy, prawa do współzarządzania zakładem pracy (nie przesądzając jeszcze o rodzaju tego zakładu pracy) znajduje się już w art. 18^2 k.p.; zarządzanie zakładem pracy w formach samorządowych należy więc do rozwiązań kodeksowych.

Oddanie, choćby w najmniejszym zakresie, samorządowi pracowniczemu zarządzania zakładem pracy w ujęciu art. 18^2 k.p. w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r. oznacza zdecentralizowanie ośrodka decyzyjnego, ośrodka kierownictwa pracy, przypisanego przez art. 22 § 1 k.p. pracodawcy. Z modelu kierowniczego, z mocy regulacji o samorządzie pracowniczym, model sprawowania władztwa organizacyjnego pracodawcy ulega przekształceniu w model z elementami władztwa o podłożu demokratycznym, na co wskazuje m.in. forma referendum, stanowiąca odmianę sposobu wykonywania zadań przez samorząd załogi w art. 2 ust. 2 u.z.s. Udział

[3] *Dz.U. z 1984 r., nr 55, poz. 281.*

samorządu załogi w zarządzaniu zakładem pracy winien być bezpośredni (art. 7 ust. 1 u.s.z.) i obejmować stanowienie w istotnych sprawach zakładu pracy, w tym wyrażanie opinii, podejmowanie inicjatywy, zgłaszanie wniosków i sprawowanie kontroli działalności zakładu pracy.

Organ samorządu załogi w postaci rady pracowniczej jest samorządowym organem kontroli legalności działalności dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Zwłaszcza, jak wynika z art. 40 pkt 4 u.s.z., rada pracownicza jest legitymowana do wstrzymania wykonania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, jeżeli decyzja ta jest niezgodna z prawem. W pewnych konfiguracjach dyrektor przedsiębiorstwa państwowego jest organem administracji publicznej i decyzje, o jakich mowa w art. 40 pkt 4 u.s.z., nie stanowią decyzji kierowania, ale są decyzjami administracyjnymi. Uchwała rady pracowniczej o wstrzymaniu wykonania decyzji dyrektora przedsiębiorstwa, jak stanowi art. 44 ust. 3 u.s.z., podlega kontroli właściwego sądu. Inicjatorem postępowania sądowego jest dyrektor, zaś kryterium tej kontroli budzi pewne wątpliwości, bowiem art. 44 pkt 2 u.z.s. wprowadził tu kryterium istotnego naruszenia interesu ogólnospołecznego. Od tej kategorii spraw, które – jak można sądzić – modyfikują kryterium legalności właściwe sądom administracyjnym z art. 1 § 2 p.u.s.a., oddzielić należy sprawy, w których czynności dyrektora przedsiębiorstwa (podejmowane decyzje kierowania zakładem pracy) prowadzą do sporu cywilnego, co powoduje, że właściwy jest sąd powszechny, działający w trybie art. 46 u.s.z.

Uwagę zwracają wnioski przewidziane przez art. 1 ust. 2 u.s.z., które są niczym innym jak podaniami, za pomocą których samorząd załogi wszczyna postępowanie administracyjne uproszczone, wnioskowe na podstawie art. 224 k.p.a. Ta ostatnia regulacja stanowi, że ilekroć w przepisach Działu VIII k.p.a. jest mowa o organach państwowych, rozumie się przez to także organy przedsiębiorstw państwowych. Podstawowym instrumentem procesowym służącym samorządowi załogi jest zatem uregulowany w art. 241 k.p.a. w zw. z art. 27 u.s.z. wniosek kierowany do organów przedsiębiorstwa państwowego, którego przedmiotem mogą być sprawy: ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W zakresie, w jakim samorząd załogi

będzie w trybie k.p.a. domagał się od organów przedsiębiorstwa państwowego usprawnienia pracy, będzie przypominał swoją funkcją związek zawodowy; jeżeli zaś będzie domagał się lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a więc skuteczniejszej realizacji zadań zakładu pracy z art. 6 ust. 1 u.pr.p. – będzie rzecznikiem interesu społecznego, dbającego o skuteczność realizacji usług i produkcji, dla której przedsiębiorstwo państwowe w ogóle utworzono.

Opiniodawcza funkcja samorządu załogi obejmuje wprawdzie otwarty katalog wszystkich spraw dotyczących przedsiębiorstwa i jego kierownictwa, ale koncentruje się na kluczowych, dotyczących: zmiany aktu założycielskiego, likwidacji zakładu pracy, prywatyzacji i komercjalizacji (art. 25 ust. 2 u.s.z.), a także oceny działalności związku zawodowego i dyrektora przedsiębiorstwa (art. 36 u.s.z.). W tym ostatnim zakresie uchwała właściwego organu samorządu załogi jest aktem wypowiadającym się o prawidłowości, w tym legalności (praworządności w sensie art. 241 i art. 224 k.p.a.) działalności dyrektora przedsiębiorstwa, a więc organu administracji państwowej w rozumieniu art. 224 k.p.a. Dyrektor przedsiębiorstwa, jako kierownik zakładu pracy, odpowiada za zarządzanie przedsiębiorstwem przed samorządem załogi i składa samorządowi sprawozdanie oraz informację o stanie przedsiębiorstwa (art. 38 u.s.z.). Niewątpliwie jest to doniosła, z punktu widzenia działalności administracji publicznej, funkcja kontrolna i sygnalizacyjna samorządu pracowniczego. Sam dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w pewnym zakresie wykonuje względem samorządu raczej funkcję organu administracji aniżeli kierownika zakładu pracy, bowiem z mocy art. 37 ust. 2 u.s.z. wykonuje uchwały organów samorządu załogi.

Interesującym rozwiązaniem jest wyposażenie Sejmu RP w kompetencję do sprawowania pieczy nad samorządem załogi. Już sama piecza w sensie publicznoprawnym może budzić pytania o zakres ingerencji czy też ochrony samorządu załogi ze strony organu władzy prawodawczej. Jeżeli jest to tytuł polegający na rozpatrywaniu informacji o działalności i wniosków pochodzących od właściwej komisji sejmowej (jak ujmuje to art. 47 ust. 1 i 2 u.z.s.), to chyba funkcja Sejmu RP jest raczej nominalna, symboliczna. Z drugiej jednak strony jest to już drugi przypadek, w którym przepisy prawa publicznego tworzą pewną relację podporządkowania władzy, administracji pracy (państwowej, samorządu pracowniczego) względem

Sejmu RP. Taką rolę można przecież dostrzec również w wypadku organów PIP, które z mocy art. 2 zd. 1 ustawy o PIP podlegają Sejmowi RP. Sejm RP jawi się więc jako pozawykonawczy organ władzy publicznej wyposażony w zwierzchnie kompetencje nadzorczo-kontrolne nad organami administracji powołanymi do załatwiania spraw z zakresu pracy.

2. Rada pracowników

Odmiennej natury reprezentację samorządową pracowników przewidują regulacje u.i.p., gdzie organem reprezentującym ogół pracowników zakładu pracy jest rada pracowników. O ile samorząd załogi, właściwy dla przedsiębiorstw państwowych, był władny do współzarządzania zakładem pracy, o tyle rada pracowników (przewidziana dla pracodawców wykonujących działalność gospodarczą; art. 1 ust. 2 u.i.p.) wyposażona została w kompetencje zapewniające zbiorowości pracowników wiedzę o realiach działalności gospodarczej pracodawcy, w tym o jego planach, a gdyby plany te zagrażały stanowi zatrudnienia – tworzy podstawę do wymiany poglądów i podjęcia dialogu z pracodawcą w celu wypracowania decyzji gospodarczej pracodawcy optymalnej dla obu stron o spornych interesach. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.i.p. zapewne zawiera istotę całej regulacji ustawowej, bowiem – odmiennie aniżeli jej tytuł – wskazuje na tytuł prawny do rozstrzygania kwestii spornych, co podkreślono już, lokując tę radę pośród organów właściwych w sprawach sporów prawa pracy. Naturalnie chodzi o rozstrzygnięcie niejurysdykcyjne, stanowiące konsensus wypracowany wskutek wymiany argumentów (wymiany poglądów z art. 2 pkt 3 u.i.p.) i nawiązanie dialogu (art. 2 ust. 3 *in fine* u.i.p.). Wynikiem tej odmiany mediacji jest dwustronna czynność, tzn. porozumienie, przyjmująca w szczególności postać postanowienia zawartego w protokole posiedzenia rady pracowników, w której wziął udział pracodawca lub jego pełnomocnik.

Porozumienie z art. 14 ust. 2 pkt 5 u.i.p. jest swoistym źródłem prawa pracy, co oznacza, że samorządowa reprezentacja pracowników ma wpływ na kształtowanie stanu prawnego determinującego sytuację pracowników zakładu pracy. Co kluczowe dla samorządowego waloru tego organu, rada pracowników, na podstawie

art. 13 ust. 4 u.i.p., ma kompetencję do przedstawienia pracodawcy własnej opinii w sprawie aktualnej lub przyszłej działalności gospodarczej pracodawcy, zwłaszcza co do sposobu ochrony interesów pracowników objętych przewidywanymi zwolnieniami, zmian w organizacji pracy i podstaw zatrudnienia (art. 13 ust. 1 u.i.p.). Z punktu widzenia prawa do przedstawiania opinii rada pracownicza jest organizacją społeczną o charakterze samorządowym w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Przepisy postępowania, wedle których rada pracowników podejmuje swoje czynności, stanowią regulację z zakresu postępowania administracyjnego i równocześnie akt swoisty z zakresu prawa pracy. Jakkolwiek regulacja ta została przewidziana przez przepis prawa pracy (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.i.p.), to jej zakres wskazuje na sposób procedowania, prowadzący do wspólnego podejmowania przez radę pracowniczą i pracodawcę czynności. Z uwagi na samorządowe podłoże takiego organu ma on równocześnie charakter organizacji społecznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Może więc korzystać z praw organizacji społecznej, nie wyłączając udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pracowników lub zakładu pracy (np. w zakresie choroby zawodowej przed organem PIS lub wstrzymania pracy zakładu pracy przed organem PIP).

Niewątpliwie rada pracowników jest organem administracji w sensie funkcjonalnym, o podłożu samorządu pracowniczego. Nie została wyposażona w kompetencje władcze, a nawet w udział w zarządzaniu zakładem pracy, ale w związku z wyposażeniem jej w prawo wglądu w stan spraw zakładu pracy w sferze prawa gospodarczego, może zgłaszać pracodawcy swoje zastrzeżenia, domagać się ochrony interesów pracowników i formalizować treść ustaleń z pracodawcą w postaci czynności prawnej, umowy w sprawie podjętych ustaleń.

Ustawodawca zapobiega zbytniemu kumulowaniu organów samorządu pracowniczego w tym samym zakładzie pracy, choćby z racji zbiegających się regulacji u.i.p. i u.s.z. Jeżeli rada pracownicza zostaje powołana, to *ex lege* wyposażona zostaje w uprawnienia rady pracowników (art. 1 ust. 4 u.i.p., a także art. 23a ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych i art. 25 ust. 1 u.s.z.).

3. Osada pracownicza w prawie administracyjnym

W poprzedniej partii tekstu była mowa o działaniach państwa podejmowanych w oznaczonych realiach przestrzennych z punktu widzenia zjawiska bezrobocia. Zwolnienia grupowe, likwidacja dużych zakładów pracy, to zjawiska wymagające pewnej polaryzacji działań organów zatrudnienia, z punktu widzenia profilu zawodowego napływających, niekiedy lawinowo, bezrobotnych. Przepisy prawa administracyjnego dają jednak podstawy do szerszego spojrzenia na terytorialny charakter pracy mieszkańców oznaczonych miejscowości, pracy wykonywanej w przeszłości, a więc utraconej i dającej status bezrobotnego, a także – co wydaje się szczególnie interesujące badawczo – pracy wykonywanej aktualnie. Przepis art. 2 pkt 8 u.u.n.[4] wprowadza rodzaj miejscowości zwanej osadą. Osadę zdefiniowano jako niewielką jednostkę osadniczą samodzielną lub stanowiącą część innej jednostki osadniczej na terenie wiejskim, o odmiennym, wyróżniającym się, charakterze zabudowy albo zamieszkałą przez ludność związaną z określonym miejscem lub rodzajem pracy, w szczególności: osadę młyńską, osadę leśną, osadę rybacką, osadę kolejową, osadę po byłym państwowym gospodarstwie rolnym. Zatem zamieszkiwanie części terytorium państwa przez skupisko, grupę osób wyróżniającą się powiązaniem z a) miejscem wykonywania pracy lub b) rodzajem wykonywanej pracy, jest przedmiotem regulacji prawa administracyjnego. Ustawodawca gwarantuje zbiorowościom pracowniczym o określonym profilu zarobkowania, którzy związali miejsce zamieszkania z okolicą, w której świadczona jest praca, tytuł do tworzenia samodzielnej jednostki osadniczej – osady pracowniczej. Taki zabieg ustawodawczy pozwala cementować więź, jaka wytwarza się z racji wspólnej (wspólnie świadczonej lub wspólnej co do profilu) pracy pomiędzy mieszkańcami miejscowości. Osoby te zwykle widują się, nawet znają się osobiście, nie tylko jako sąsiedzi w relacjach cywilnych (sąsiedzkich), ale dodatkowo stykają się stale w trakcie zarobkowania, w relacjach koleżeńskich, załogi zakładu pracy. Te piętrzące się więzi pozytywnie oddziałują, przynajmniej w ocenie ustawodawcy, na stan relacji społecznych osadników. Stały ich

[4] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.

kontakt sprzyja wymianie doświadczeń, a tym samym wzmacnia poziom specjalizacji zawodowej. Prowadzi też do dziedziczności profesji właściwej osadzie. Nowe pokolenia w naturalny sposób mają większe szanse niż osoby spoza osady, aby kontynuować zawód praktykowany przez rodziców i dziadków. Osady wydają się administracyjnoprawnym pomysłem na ochronę naturalnych zalążków gałęzi gospodarki, jakie mają szansę wzrostu i oddziaływania na szerszą wspólnotę, na zbiorowość wsi, sołectwa, gminy, a w dalszej fazie – być może kraju.

Osady pracownicze osób aktualnie zatrudnionych w określonych działach gospodarki lub zakładach pracy ustawodawca wskazuje w sposób przykładowy, posługując się w art. 2 pkt 8 u.u.n. wyrażeniem „w szczególności". Wprost wskazuje na zatrudnienie w: młynarstwie, w leśnictwie, w rybactwie i na kolei. Pracownicy – rybacy, zamieszkujący miejscowości nadmorskie, nadbrzeża mazurskich jezior lub brzegi rzek, to zbiorowości trudniące się pracą rybacką, wędkowaniem i przetwórstwem ryb, a także raków i minogów. Ich stosunki pracy zwykle kreowały się z odmian samozaradności gospodarczej, gdzieś na pograniczu kultury opartej na polowaniu i zbieractwie, przy zachowaniu osadniczego trybu życia, pozwalającego generować dobra kultury w postaci zabudowy, obyczajów itd. W realiach Polski powojennej w sensie gospodarczym wykreowały się m.in. na bazie spółek niewodowych, zaś pod względem osadniczym – na źródle utrzymania powiązanym z zawłaszczaniem pożytków wody należących do Skarbu Państwa (ryb, raków, minogów). Podobną, państwową genetykę źródła utrzymania pracowników – osadników da się dostrzec w wypadku pracowników leśnych, zwłaszcza drwali i kierowców, oraz innych pracowników obsługi procesów ścinki i zrywki, gdzie współcześnie podstawowym pracodawcą jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, gospodarujące gruntami leśnymi Skarbu Państwa. Podobna uwaga jest aktualna w wypadku pracowników kolei, których do niedawna z wyłącznością zatrudniało przedsiębiorstwo państwowe (Polskie Koleje Państwowe). Kierując się pewną analogią i dozwoleniem do poszerzania odmian osad pracowniczych, można wskazać na dopuszczalne zapewne funkcjonowanie osad sądowniczych, osad wypalaczy węgla drzewnego lub osad hodowlanych, np. górskich osad hodowli owiec, osad hodowli bydła, koni itd.

4. Sołectwo na bazie osady pracowniczej

Ustawodawca, formułując współczesne podstawy działania jednostek osadniczych opartych na dominujących lub charakterystycznych dla terenu stosunkach pracy, uwzględnia nie tylko obecny stan rzeczy. Pamięta bowiem również o zaszłościach, które w sensie historycznym ukształtowały twór współcześnie uznawany za osadę pracowniczą, ale same stosunki prac już dawno ustały. Zwłaszcza chodzi tu o grupy pracowników zamieszkujących osadę, których zakład pracy uległ likwidacji, zaś same relacje międzyludzkie (np. oparte na wiedzy zawodowej grupy osób, sąsiedztwie, znajomości z zakładu pracy) wykształcone na tle lub obok stosunku pracy, lub też postrzeganie ich przez środowisko, nie uległy zatarciu. Ustawodawca w art. 2 pkt 8 u.u.n. wprost wskazuje na jeden taki, jakkolwiek, bardzo powszechny, przypadek osady opartej na relacjach pracowniczych znacznej grupy byłych pracowników, którzy współcześnie, dzięki tym zaszłościom, tworzą osadę, a więc wspólnotę w sensie administracyjnoprawnym.

Taką osadą jest wymieniona w tym przepisie osada po byłym państwowym gospodarstwie rolnym. Podnieść wypada, że pomimo zniesienia tego rodzaju zakładów pracy z woli prawodawcy, więzi i relacje kulturowo-społeczne rodzin byłych pracowników tych gospodarstw wydają się rezonować, zwłaszcza przez system zagospodarowania przestrzennego. Budownictwo wielorodzinne w postaci zwartych, ale samodzielnych osiedli pośród gruntów i infrastruktury państwowego gospodarstwa rolnego, sprzyjało osadniczym cechom takich wspólnot byłych stosunków pracy. Innymi słowy, zniesienie wspólnego dla mieszkańców osady zakładu pracy i odnalezienie przez każdego z byłych pracowników nowego źródła zarobkowania nie przekreśla dostrzeganych przez ustawodawcę relacji, jakie się w przeszłości wytworzyły i wciąż żyją, kształtując element kulturowy, tożsamość historyczną terenu.

Osada pracownicza, w sensie jednostek pomocniczych gminy, zwykle przyjmuje status sołectwa, a tym samym kreuje jednostkę podziału terytorialnego na bazie relacji stosunków pracy, współczesnych lub przeszłych. Przykładem niech będzie Osada Bukowina, stanowiąca część wsi Korzenica w Gminie Laszki, powstała na bazie zbiorowości mieszkańców – pracowników byłego państwowego gospodarstwa rolnego, stosownie do § 6 ust. 3 i poz. 2 załącznika

nr 1 Statutu Gminy Laszki przyjętego uchwałą Rady Gminy Laszki nr XVI/165/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie Statutu Gminy Laszki[5]. Istotą sołectwa, zgodnie z tymi przepisami, jest usankcjonowanie prawne „obszaru możliwie jednorodnego ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne". Jednorodność układu osadniczo-przestrzennego kwalifikująca jednostkę osadniczą do statusu sołectwa to niewątpliwie jednolitość podstaw ekonomicznych pewnej zwartej przestrzennie części wspólnoty gminy; jednolitość oparta na tym samym zakładzie pracy zatrudniającym i utrzymującym wspólnotę mieszkańców zamieszkującą w bezpośredniej bliskości siedziby pracodawcy. Więzi społeczne, to jak już wykazano, pozapracownicze, ale wynikające z pracowniczych lub im towarzyszące, relacje sąsiedzkie, relacje tworzące grupy zawodowe (grupy specjalistów), relacje między członkami załogi zakładu pracy i wreszcie relacje oparte na poczuciu przywiązania do tej, wyraźnie wyodrębnionej, samodzielnej w sensie kultury życia codziennego i kultury pracy, części terytorium państwa, jakiejś małej ojczyzny.

5. Uroczystości obchodzone przez wspólnotę koleżeńską urzędu

5.1. Zezwolenie na urządzenie przyjęcia pracowniczego w zakładzie pracy będącym urzędem

Pewną odosobnioną płaszczyzną reglamentowania wykonywania pracy w urzędzie administracji publicznej jest płaszczyzna natury obyczajowej, która w pewnych sytuacjach wymaga świętowania lub celebrowania uroczystości obchodzonej przez pracownika (urzędnika) na terenie zakładu pracy (urzędu). Z pewnością miejsce obchodów takiej uroczystości jest publiczne (obejmuje lokal urzędu). Same zaś podstawy świętowania w gronie przełożonych i współpracowników są już różne: a) prywatne (imieniny, urodziny, narodziny), ogólnospołeczne (święta katolickie, Międzynarodowy Dzień Kobiet) lub c) nawiązujące do regulacji publicznoprawnej, jak: otrzymanie odznaczenia państwowego, wręczenie wyróżnienia pracowniczego (względnie nagrody, premii), otrzymanie awansu w stopniu lub stanowisku albo d) publiczno-prywatne (obchody jubileuszu pracy w urzędzie, przejście na emeryturę lub stan spoczynku).

[5] Dz.Urz. Województwa Podkarpackiego z 2013 r., poz. 819 ze zm.

Nie chodzi jednak tu o sam obyczaj i związane z nim życzenia dla solenizanta, jubilata lub adresata życzeń dyktowanych, miłymi zwykle, zdarzeniami życiowymi. Chodzi o tę szczególną konfigurację, gdzie przełożony, stanowiąc kluczową część załogi, czuje się z urzędu odpowiedzialny, aby „jako instytucja" wyrazić swoje gratulacje lub życzenia, a tym samym zaaprobować inicjatywę podkreślania takiego wydarzenia na forum publicznym. Stąd już tylko mały krok dzieli od konkluzji, że wszelkie wydatki na tego rodzaju reprezentację wewnętrzną, zwłaszcza w postaci prezentu lub poczęstunku, winny pochodzić z budżetu jednostki, a *de iure* z budżetu państwa (względnie jednostki samorządu terytorialnego). Regulacje prawa administracyjnego, historycznie, zmierzały do ograniczenia takich praktyk, podkreślając brak usprawiedliwienia na podobne wydatki publiczne i niefortunne utożsamianie urzędnika z uczestnikiem uroczystości o podłożu prywatnym na terenie publicznym (urzędu, obiektu użyteczności publicznej) za pieniądze publiczne, a więc w celach oczywiście niezwiązanych z realizacją zadań administracji publicznej. Problematyka ta nigdy nie doczekała się regulacji ustawowej; wyjątkowo tylko ministrowie mogli dopatrzeć się w granicach adresowanych do nich delegacji, tytułu do ingerowania w tę materię przepisem prawa powszechnie obowiązującego. Stąd konieczne jest sięgnięcie do warstwy prawa wewnętrznego kierownictwa.

Jak trafnie dostrzegł M. Kijowski[6], problematyka ta była pierwszy raz przedmiotem regulacji w *okólniku nr 55 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 1945 r. w sprawie całkowitego zaniechania bankietów i przyjęć reprezentacyjnych*[7]. W akcie tym dano wyraz przyczynom wprowadzenia zakazu urządzania przyjęć i bankietów, wskazując na ogólną sytuację kraju i wynikającą z niej konieczność wprowadzenia maksymalnych oszczędności. Równocześnie Prezes RM wprowadził dwa wyłomy, wskazując, w których urzędach zakaz nie ma charakteru bezwzględnego, a więc realia funkcjonowania administracji w określonym obszarze kompetencji, jednak (na powrót), jakkolwiek po wykazaniu przesłanki wyjątkowego wypadku, pozwalają na

[6] M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów wobec imienin biurowych, przyjmowania upominków i zbiórek koleżeńskich w miejscu pracy (1945–1979). Szkic z kultury administracji*, Lublin 2021, s. 3.

[7] Co do zasady niepublikowany, zwany dalej *okólnikiem nr 55*. Akapit 7 został opublikowany w Dz.Urz. Ministerstwa Informacji i Propagandy z 1946 r., nr 8, poz. 111; podano za: M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów*…, dz. cyt., s. 3.

wydanie przyjęcia lub bankietu. Urzędami korzystającymi z takiego uwolnienia od zakazu były: Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Żeglugi i Handlu Zagranicznego, które legitymowały się cechą relewantną na tle innych urzędów, wskazaną wprost przez *okólnik nr 55*, tj. specjalnym charakterem resortu. Organy kierujące tymi resortami (Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Żeglugi i Handlu Zagranicznego) uzyskały kompetencję do wydawania zezwoleń na urządzenie przyjęcia lub bankietu, a więc do kwalifikowania wpływających od podwładnych próśb w tych sprawach z punktu widzenia wyjątkowego wypadku.

Zezwolenie, o ile zostało udzielone, winno być wyposażone w warunek, którego dochować musiał urządzający; warunek polegał na tym, że przyjęcie lub bankiet miały być skromne. Pewną dyrektywę interpretacyjną wyjątkowego wypadku, z jakim spotkać się mógł personel jednego z dwu ww. ministerstw, wskazano następnie w *okólniku nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1946 r.*[8], z którego wynikało, że rolą *okólnika nr 55* było ograniczenie przyjęć do „małego i niezbędnego zakresu czysto dyplomatycznych resortów". Przesłanka wyjątkowego wypadku została zastąpiona przesłanką wyjątkowych przypadków, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami (np. zwyczajem międzynarodowym), co wyraźniej jeszcze podkreślało dozwolone ramy podstawy wydania zezwolenia na urządzenie przyjęcia (bankietu). Dodatkowo jednak wprowadzono element zezwolenia, wymagając, aby zawierało liczbę uczestników przyjęcia oraz dopuszczalny koszt przyjęcia. Kompetencja Prezesa Rady Ministrów do wydawania takiego zarządzenia została przyznana dodatkowo prezydiom wojewódzkich rad narodowych, a następnie przeniesiona z Prezesa Rady Ministrów na poszczególnych ministrów oraz z prezydiów na przewodniczących wojewódzkich rad narodowych[9].

5.2. Podarunki dla pracowników urzędu

Problem wręczania upominków dla pracowników administracji od razu jest kojarzony z zachowaniem korupcyjnym, gdy wręczającym jest strona, interesant. Wówczas zachowanie stanowi przedmiot

[8] Niepubl.

[9] *Zarządzenie nr 310 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 listopada 1956 r.*, niepubl.

zainteresowania prawa karnego (art. 229 § 1–5 k.k. w zw. z art. 1 ust. 3a ustawy o CBA). Jeżeli jednak podarunek pochodzi od współpracowników w realiach zupełnie oderwanych od urzędowania i załatwiania spraw ze skutkiem w sferze zewnętrznej – został poddany regulacji prawa administracyjnego.

Problematyka zasad wręczania podarunków w zakładzie pracy stanowiącym urząd administracji publicznej została pierwotnie uregulowana w *zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1946 r. w sprawie podarunków dla przełożonych*[10]. Jako okoliczność, która zagrażała prawidłowemu działaniu urzędu, wskazano zabiegi o podarki (podarunki) przeznaczone dla osób obchodzących w zakładzie pracy imieniny. Zagrożeniem było głównie to, że podwładni w drodze prezentów dla przełożonych mogli powodować uprzywilejowane traktowanie tych akurat pracowników, którzy wręczają przełożonym upominki. Wyeliminować też chciano presję, jaką przełożony mógł wywierać na pracowników swoją gotowością do przyjmowania podarunków. Problematyka upominków wręczanych w zakładzie pracy (w urzędzie), ale również i urządzania przyjęć, które stanowiły tło dla wręczenia upominku, została następnie uregulowana w *zarządzeniu nr 68 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 1960 r. w sprawie oszczędności w wydatkach na reprezentację*[11].

Okolicznościami, które mogły zagrażać wydatkom budżetowym natury zwyczajowej, były tu już nie tylko wspomniane przyjęcia i bankiety, ale i różnego rodzaju uroczystości, zjazdy, narady, konferencje, przyjmowanie delegacji krajowych i zagranicznych, wymagające zakupu żywności i alkoholu oraz usług ich podania, a także organizowanie przyjęć dla pracowników odbywających podróże służbowe. Zakład pracy organizujący okoliczność na podstawie zezwolenia kierownika obowiązany był przestrzegać skromnych ram uroczystości oraz ograniczyć liczbę uczestników i wydatki na napoje

---

[10] *Dz.Urz. Ministerstwa Informacji i Propagandy z 1946 r., nr 7, poz. 97*. Zob. M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów*…, dz. cyt., s. 7, przypis 14.

[11] Niepubl. Uchylone zostało z mocy *§ 16 pkt 2 uchwały nr 173 Rady Ministrów z dnia 12 listopada 1979 r. w sprawie wydatków reprezentacyjnych państwowych jednostek organizacyjnych, M.P. z 1979 r., nr 28, poz. 145*, która weszła w miejsce wcześniejszej *uchwały nr 274 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1968 r. w sprawie wydatków reprezentacyjnych przedsiębiorstw i zjednoczeń, M.P. z 1968 r., nr 36, poz. 254.*

alkoholowe do niezbędnego minimum, zaś same wydatki należycie udokumentować. Przepis § 4 zarządzenia nr 68 wprowadzał dodatkową podstawę prawną do wręczania podarunków, wskazując, że może to nastąpić tylko w zwyczajowo przyjętych przypadkach oraz najlepiej, aby podarki przyjmowały formę wydawnictw o treści związanej z terenem lub działalnością urzędu (zakładu pracy). Nieprzestrzeganie regulacji *zarządzenia nr 68* było zagrożone sankcjami, w tym zawierało podstawę do „zwolnienia z pracy", a więc rozwiązania stosunku pracy w urzędzie. Tak zatem regulacja wewnętrznego kierownictwa w sferze prawa administracyjnego może generować skutki w obszarze prawa pracy.

Osobną regulację dotyczącą wręczania upominków przez pewien okres miała służba dyplomatyczna. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej[12] dopuszczalne było przyjmowanie upominku lub świadczenia o wartości mniejszej niż 100 euro, pod warunkiem że jego przyjęcie było wskazane z uwagi na zwyczaje lub kurtuazję dyplomatyczną. Podczas przyjmowania upominku lub świadczenia o wyższej wartości urzędnik musiał się liczyć, że wolno mu to uczynić tylko wówczas, gdy odmowa przyjęcia stwarzałaby zagrożenie dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Upominek wówczas stawał się jednak własnością organu zatrudniającego urzędnika (Ministerstwa Spraw Zagranicznych), a sam obdarowany (a raczej przedstawiciel obdarowanego organu, dzierżyciel upominku) obowiązany był powiadomić o tym ministra, wskazując na okoliczności jego przyjęcia.

5.3. Zezwolenie i pozwolenie na zbiórkę koleżeńską na podarunki wręczane w urzędach współpracownikom i przełożonym

Samo wręczanie podarunków w urzędzie stanowiło tylko część problemu; podarunek mógł być bowiem finansowany ze środków publicznych, jak miało to miejsce we wspomnianych przypadkach

[12] Dz.U. z 2020 r., poz. 537.

zakupu wydawnictw dla członków delegacji odwiedzających urząd. Co do zasady jednak to pracownicy w drodze zbiórki wewnątrz urzędu składali się na kwotę odpowiadającą cenie rynkowej podarunku. W *okólniku nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1948 r. w sprawie zbiórek na podarki i przyjęć koleżeńskich w urzędach*[13] wskazano na potrzebę zatamowania zwyczaju zbierania składek na zakup podarunków lub też deklarowania uiszczenia ofiary na jakiś cel dla uczczenia przełożonego lub kolegi z pracy. Zaznaczono, że pracownicy najczęściej nie zgłaszają woli i nie mają dostatecznych środków, aby uczynić zadość wymogom takiego zwyczaju. Stąd *okólnik nr 11* wprowadził zakaz organizowania na terenie urzędów: a) zbiórek wśród pracowników oraz b) przyjmowania przez przełożonych i współpracowników podarunków od podwładnych i kolegów. Zakazano też, konsekwentnie, organizowania w lokalach urzędów przyjęć, podczas których podarunki byłyby wręczane, stanowiących oprawę wydarzenia, podkreślając, że zwyczaj ten został wprowadzony przez okupanta[14].

Kolejnym aktem normatywnym w zakresie zakazu zbiórek koleżeńskich w zakładach pracy był *okólnik nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1970 r. w sprawie urządzania przyjęć koleżeńskich i zbierania składek na prezenty w zakładach pracy*[15], który pod względem przedmiotu regulacji powielał zakazy z poprzedniego aktu, natomiast regulacja o ładunku sanacyjnym wskazywała, że organizowanie zbiórek koleżeńskich i organizacja przyjęć okolicznościowych w zakładzie pracy stanowi naruszenie porządku i dyscypliny pracy i z tego powodu podlega karaniu zgodnie z regulacjami prawa pracy lub stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Doprecyzowano nadto, że zakaz rozciąga się również na wydarzenia (zbiórki, wręczanie prezentów, organizowanie przyjęć) poza godzinami pracy na terenie urzędu. Kryterium miejsca zatem miało w tym akcie podstawowe znaczenie, bowiem stawiało pod znakiem zapytania powagę urzędu, pomimo że podczas takich wydarzeń praca już nie była tam świadczona. Oznaczało wykorzystywanie urzędu niezgodnie z jego przeznaczeniem. *Okólnik*

[13] *Dz.Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu z 1948 r., nr 5, poz. 66*, zwany dalej *okólnikiem nr 11*.

[14] M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów*…, dz. cyt., s. 8.

[15] Niepubl., zwane dalej *okólnikiem nr 91*. Podano za: M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów*…, dz. cyt., s. 8.

nr 91 został zastąpiony *okólnikiem nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 1971 r. w sprawie zakazu urządzania przyjęć koleżeńskich i ofiarowania oraz przyjmowania upominków w zakładach pracy*[16]. Wyrażono w nim zakaz urządzania przyjęć z kategorii urządzanych na koszt urzędów, instytucji i zakładów pracy oraz tych urządzanych ze składek pracowników; stanowiło to swoiste powiązanie dwóch zabronionych dotychczas odrębnie aktywności: urządzania przyjęć oraz zbierania składek na takie okazje. Zakaz zbiórek objął też oczywiście te przeznaczone na zakup upominków. Upominki nie mogły być wręczane ani pracownikom, ani osobom spoza zakładu pracy (spoza urzędu). Jeden z zakazów obejmował obdarowywanie pracowników jednostek nadrzędnych (naturalnie również w administracji publicznej). Zakres podmiotowy wskazywał na funkcję ochronną przed zawiązaniem się relacji pracowników administracji różnych szczebli, aby w miarę możliwości uniknąć zażyłości prowadzących choćby do wyłączeń w postępowaniu administracyjnym (zob. art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a.). Regulacja miała więc rolę zastępującą niejako k.p.a. w obszarach, które unormowania procesowe wprost wyłączały (zob. art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.).

Następnym aktem regulującym zakaz wręczania upominków, organizowania na nie składek oraz służących temu przyjęć, było *pismo okólne nr 76 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie zakazu urządzania przyjęć koleżeńskich i ofiarowywania oraz przyjmowania upominków*[17]. Wśród okazji do wręczania upominków oraz organizowania przyjęć wskazano imieniny oraz urodziny, zaś – jak trafnie zauważył M. Kijowski – samo *pismo okólne nr 76* nieprzypadkowo wydano w okresie przedświątecznym[18]. Wymiana życzeń noworocznych lub innych okolicznościowych została zakwalifikowana tu jako jedna z form zakazanej aktywności, jeżeli życzenia te przyjmują postać instytucjonalną, pochodząc od kierownictwa urzędu. Z kolei pod życzenia zinstytucjonalizowane podciągnięto również życzenia przyjmujące postać pisemnych powinszowań w formie druków rozsyłanych pracownikom, co współcześnie zapewne odpowiadałoby wersji elektronicznej kartek świątecznych i blankietów gratulacyjnych.

---

[16] *M.P. z 1971 r., nr 51, poz. 331.*

[17] Niepubl., podano za: M. Kijowski, *Prezes Rady Ministrów*…, dz. cyt., s. 11.

[18] Tamże, s. 11.

Sama zbiórka koleżeńska organizowana w urzędzie administracji jest konstrukcją uregulowaną na poziomie ustawowym. Jak wynika z art. 2 pkt 5 lit. a i b ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych[19], reglamentacja zbiórek publicznych uregulowanych tą ustawą nie obejmuje kategorii zbiórek koleżeńskich odbywających się w lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu lub w innym zakładzie pracy. Podobne rozwiązanie obowiązywało w okresie działania ww. regulacji prawa wewnętrznego kierownictwa, tj. pod rządami *art. 13 lit. e ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych*[20], gdzie postanowiono, iż ustawy tej nie stosowało się do zbiórek koleżeńskich w lokalach urzędów publicznych na cele godne poparcia, odbywających się na podstawie pozwolenia przełożonego urzędu. Zatem, skoro podstawy wydania przez kierownika urzędu zezwolenia na przeprowadzenie zbiórki koleżeńskiej opierały się na uznaniu administracyjnym, to w ramach statusu organu wyższego stopnia Prezes Rady Ministrów mógł w aktach wewnętrznego kierownictwa adresować do kierowników urzędów terenowych kryteria, jakimi winni się kierować wydając takie zezwolenia (nazywane również pozwoleniami). Mógł zatem również polecić generalny zakaz takich zbiórek, z wyjątkiem tych, które spełniały warunki określone w aktach, jakie wydawał z pozycji przełożonego służbowego kierowników urzędów terenowych.

[19] Dz.U. z 2020 r., poz. 1672.

[20] *Dz.U. z 1933 r., nr 22, poz. 162.*

Rozdział IX
Oddziaływanie administracji publicznej na stosunek pracy zawierany z obywatelem w sferze zewnętrznej

1. Decyzja o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Decyzja opiniująca rozwiązanie stosunku pracy

Dotychczasowe wywody obejmowały takie decyzje administracyjne, które wydawał sam pracodawca. Decyzja orzekała zatem o nawiązaniu stosunku pracy (np. mianowaniu) lub też była przez pracodawcę wydawana w trakcie stosunku pracy (np. dotyczyła awansowania na wyższy stopień służbowy), względnie orzekała o zwolnieniu z pracy. W każdym z tych układów to pracodawca z racji swojego ulokowania w aparacie władzy publicznej, co do zasady w administracji, został wyposażony w kompetencję wymagającą stosowania władczej formy działania w ramach stosunku pracy, decyzji.

Istnieje jednak i taka płaszczyzna wpływu administracji publicznej na stosunek pracy w sensie kodeksowym, że pracodawca choćby ulokowany poza sektorem władzy publicznej, np. przedsiębiorca, zostaje objęty obowiązkiem współdziałania z organem administracji publicznej podczas podejmowania czynności z zakresu prawa pracy,

w szczególności zaś czynności kluczowej dla bytu pracownika – rozwiązującej stosunek pracy. Dochodzi więc do wprowadzenia trybu kombinowanego, gdzie kodeksowe czynności pracodawcy (oświadczenia o rozwiązaniu stosunku pracy, o wypowiedzeniu) zachowują swój cywilny charakter, ale dla ich skuteczności właściwy organ administracji musi wyrazić swoje stanowisko, stosując formę władczą. Trochę regulacje te przypominają współdziałanie organów administracji publicznej z art. 106 k.p.a., tyle że w tym wypadku nie ma mowy o żadnym postępowaniu w sprawie głównej administracyjnej, gdyż sprawa w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy to po prostu prywatne oświadczenie woli, które przez obowiązek jego uprzedniej oceny ze strony organu administracji publicznej samoistnie nie jest w stanie wywołać legalnego skutku, jaki zwykle z tą czynnością wiąże prawo pracy. Nadto współdziałanie urasta do kategorii sprawy głównej, bowiem jest rozstrzygane co do zasady decyzją lub innym aktem kończącym postępowanie, nie zaś postanowieniem, jak ma to miejsce w klasycznym przypadku z art. 106 k.p.a. Podobnie jak ma to miejsce w wypadku współdziałania organów administracji publicznej ustawodawca wprowadza gradację mocy, z jaką administracja publiczna jest w stanie wpłynąć na dopełnienie przez pracodawcę czynności rozwiązującej stosunek pracy. Niekiedy takie rozstrzygnięcie organu jest dla pracodawcy wiążące i ma walor zgody na rozwiązanie stosunku pracy (decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę), co w zasadzie przenosi uprawnienie do rozwiązania stosunku pracy z pracodawcy na ten właśnie organ administracji publicznej. Niekiedy jednak rozstrzygnięcie tego typu nie ma wiążącego charakteru (opinia o rozwiązaniu stosunku pracy) i pomimo sprzeciwu organu, to sam pracodawca korzysta niepodzielnie z tytułu do podjęcia skutecznej czynności, jakkolwiek osłabionej z punktu widzenia zarzucalności wady w postępowaniu przed sądem pracy, wynikającej właśnie z motywów, jakie kierowały organem administracji współdziałającym przy podejmowaniu czynności.

Podstawowe rozwiązanie w zakresie zgody organu administracji publicznej na rozwiązanie umownego stosunku pracy, bez względu na cechy zakładu pracy, przewidziano w art. 11 ust. 1 i 2 u.k.r., gdzie postanowiono, że rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem w okresie 2 lat przed osiągnięciem wieku uprawniającego do wcześniejszego przejścia na emeryturę, może nastąpić po uprzednim uzyskaniu zgody starosty (art. 11 ust. 1 u.k.r.). Przepis ten nie dotyczy

osób zajmujących kierownicze stanowiska obsadzane w drodze powołania oraz osób, które spełniają warunki wymagane do uzyskania emerytury, a także rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 11 ust. 2 u.k.r.). Takie same w zasadzie rozwiązanie przewiduje art. 18 ust. 3 i 4 u.z.i., gdzie postanowiono, że rozwiązanie z inwalidą wojennym stosunku pracy przez pracodawcę może być dokonane tylko po uzyskaniu pisemnej zgody starosty: bez wypowiedzenia – z przyczyn określonych w przepisach dotyczących rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia, a także za wypowiedzeniem – tylko z ważnych przyczyn zawinionych przez inwalidę albo gdy następuje likwidacja pracodawcy (art. 18 ust. 3 u.z.i.).

Zgoda taka nie jest wymagana, gdy inwalida wojenny był zatrudniony na podstawie powołania lub spełnia warunki do uzyskania emerytury. Na tle tych regulacji wyrażano już w doktrynie pogląd, iż zgoda starosty na rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem lub inwalidą wojennym odpowiada wymogom zgody[1], co do której wymaga się przyznania statusu decyzji administracyjnej[2]. W postępowaniu zakończonym taką decyzją starosta obowiązany jest zbadać nie tylko, czy warunki uzyskania wcześniejszej emerytury zostaną przez pracownika spełnione w terminie krótszym niż dwa lata, czy podstawą zatrudnienia był akt powołania i czy nie zaszły okoliczności wymienione w art. 52 § 1 k.p. Dodatkowo obowiązany jest zbadać, czy względy zasadności podyktowane konkretną sytuacją ekonomiczną, organizacyjną lub technologiczną zakładu pracy przemawiają za rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę i odpowiadają kwantyfikatorom (zwrotom szacunkowym) wprowadzonym przez pracodawcę.

Podobne rozwiązanie zawierają regulacje o ochronie stabilności zatrudnienia pracowniczego adresowane do radnych organów stanowiących samorządu terytorialnego. Przepisy art. 25 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27 ust. 2 ustawy o SW w sposób jednobrzmiący stanowią,

---

1 Zob. E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 197.

2 Określenie działania z art. 11 u.k.r. jako „zgoda" oznacza nic innego jak nakaz traktowania tej czynności jako decyzji administracyjnej. W. Maciejko, *Wymóg zgody starosty na rozwiązanie stosunku pracy kombatanta*, „Służba Pracownicza" 2007, nr 7, s. 17.

że rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady lub sejmiku, w której pracownik pełni mandat radnego; rada lub sejmik ma obowiązek odmówić wyrażenia zgody, jeżeli podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem mandatu radnego. Jak przedstawia się to w orzecznictwie sądowym, funkcją tego rodzaju zgody jest ochrona stosunku pracy osoby pełniącej mandat radnego, gdy okresowo pracownik staje się mniej dyspozycyjny i mniej użyteczny dla pracodawcy w związku ze zwalnianiem się na posiedzenia rady lub sejmiku i podejmowaniem na rzecz wspólnoty lokalnej aktywności społecznej właściwej radnemu. Ochrona działa tylko wówczas, gdy wykazano taki związek; w pozostałych wypadkach, tzn. irrelewantnych z punktu widzenia mandatu, w tym zmian struktury w zakładzie pracy, rada i sejmik nie mają tytułu do tamowania swobody kształtowania relacji umownej w sferze prawa pracy[3].

Wartościową ocenę sformułował w tym zakresie WSA w Kielcach w wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 299/21, w którym stwierdził, że celem art. 22 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest zapewnienie radnemu swobodnego sprawowania mandatu, natomiast poza cele tej regulacji wykracza już zabezpieczenie go przed utratą pracy. Rada powiatu nie powinna ignorować zatem wynikającego z prawa pracy tytułu zakładu pracy do rozstania się z pracownikiem, jeśli odpowiada to wymogom prawa i nie jest związane z mandatem radnego[4]. W zbliżony sposób chroniony jest stosunek pracy posła i senatora zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora[5], gdzie rozwiązanie stosunku pracy z parlamentarzystą, z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru, oraz zmiana warunków pracy i płacy w ciągu 2 lat po wygaśnięciu mandatu może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu. W tym wypadku ochrona jest w sensie temporalnym silniejsza niż w wypadku radnego, bowiem trwa również po wygaśnięciu mandatu, natomiast z punktu widzenia statusu organu nie jest już związana z aktywnością administracji publicznej, ponieważ w odróżnieniu od rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa Sejm RP oraz Senat RP (w tym ich Prezydia) nie należą do władzy

[3] Zob. wyrok NSA z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21, Lex nr 3600251.
[4] Lex nr 3176150.
[5] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 907.

wykonawczej. Naturalnie pamiętać należy i o takiej publicznoprawnej ochronie trwałości stosunku pracy, gdzie nie tylko przewidziano procedurę administracyjną utrudniającą rozwiązanie stosunku pracy, ale i *ex lege*, z mocy przepisu prawa administracyjnego, wykluczono dopuszczalność rozwiązania stosunku pracy, co ma miejsce w wypadku pracowników będących nauczycielami akademickimi, którzy zostali powołani do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego TK, sędziego SN albo sędziego NSA. Przepis art. 121a ust. 1 pr.szk. wyższ.[6] wprowadza zakaz rozwiązywania stosunku pracy z takim nauczycielem, a nawet zakaz zmiany warunków pracy.

Łagodniejszą postacią ochrony trwałości stosunku pracy, przyjmującą tylko formę opinii, przewidziano w wypadku zatrudnienia radcy prawnego, w art. 19 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, który stanowi, że rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem z radcą prawnym przez jednostkę organizacyjną z powodu nienależytego wykonywania obowiązków radcy prawnego wynikających z przepisów ustawy o radcach prawnych może nastąpić po uprzednim zasięgnięciu opinii rady okręgowej izby radców prawnych (zd. 1). Opinia ta powinna być przesłana jednostce organizacyjnej zatrudniającej radcę prawnego w terminie 14 dni od dnia otrzymania od tej jednostki zawiadomienia o zamiarze rozwiązania stosunku pracy (zd. 2). Funkcja opinii wskazuje, że uchwała właściwego organu samorządu zawodowego radców prawnych jest decyzją wydawaną w indywidualnej sprawie o charakterze personalnym; jest ściśle związana z wykonywaniem zawodu przez osobę, która temu organowi złożyła zawiadomienie o wyborze formy wykonywania zawodu, jaką jest stosunek pracy. Poprzednia wersja *art. 19 ust. 2* ustawy o radcach prawnych wyłączała tę ochronę w stosunku do radców prawnych zatrudnionych w administracji państwowej. Z mocy art. 2 pkt 17 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw[7] z dniem 15 września 1997 r. zniesiono to ograniczenie. Ta ostatnia nowelizacja nie jest bez znaczenia dla konkluzji co do funkcji, jaką z punktu widzenia administracji, a może nawet państwa jako takiego, pełni współudział władzy w podejmowaniu decyzji o zwolnieniu

---

[6] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571.

[7] Dz.U. z 1997 r., nr 75, poz. 471.

pracownika. Jak się wydaje, pierwotnie ustawodawca uznał, że wewnątrz administracji zwyczajnie nie ma po co wdawać się w ochronę trwałości stosunku pracy, na jakim wykonywany jest wolny zawód (radcy prawnego), bo w samej administracji i tak już istnieje system publicznoprawnych zabezpieczeń ukierunkowanych na trwałość zatrudnienia (np. mianowanie) oraz niezależność pracowników realizujących zadania wolnego zawodu (np. zakaz wydawania poleceń co do oceny w zakresie wiedzy zawodowej). Zasady wydawania aktów w trakcie stosunku pracy przez organy administracji publicznej będące pracodawcami już same przez się realizowały funkcje ochronne, więc nie było podstaw ich mnożenia, czego dowodem był *art. 19 ust. 2* ustawy o radcach prawnych. W podmiotach sektora niepublicznego taka zaś ochrona jest jedyną; nie ma bowiem innych „okazji" do publicznego wzmocnienia samodzielności zawodowej i przeciwdziałania odwetom pracodawcy za niekorzystne ekonomicznie następstwa niezależnego stosowania wiedzy zawodowej, specjalnej.

Można podjąć próbę usystematyzowania funkcji, jakie ustawodawca przypisał do poszczególnych odmian zgód i opinii dotyczących dopuszczalności rozwiązania stosunku pracy. Tylko pozornie instrumenty te stanowią zapory (np. odmowa udzielenia zgody, zakaz rozwiązania stosunku pracy *ex lege*) lub utrudnienia (np. negatywna opinia) w swobodnym, podlegającym regulacjom k.p., wykonywaniu przez pracodawcę roli strony umowy o pracę. Nie są to jednak elementy cementujące trwałość stosunku pracy jako taką, tzn. z uwagi na rolę stanowiska pracy, albo wartość pracy tego akurat pracownika; ich aksjologia ukryta jest poza stosunkiem pracy, w sferze prawa administracyjnego. Pełnienie odpowiedzialnej funkcji publicznej (np. w charakterze radnego, sędziego) może prowadzić do pewnych kolizji między obowiązkami pracownika a obowiązkami funkcjonariusza – piastuna funkcji publicznej. Funkcja związana z zawiadywaniem sprawami państwa lub wspólnoty samorządowej nie może cierpieć z tego tylko powodu, że piastun w dniu wyboru na funkcję lub powołania do pełnienia urzędu był pracownikiem i żaden przepis prawa nie zakazuje mu kontynuacji zatrudnienia, tj. podejmowania prób godzenia obydwu odmian obowiązków: publicznych i prywatnych (pracowniczych). Nie każda taka próba godzenia obowiązków może zakończyć się sukcesem; różne są bowiem obciążenia i zakres czynności pracowniczych. Różnie też czas pracy jest ukształtowany

względem dat i czasu posiedzeń organów, do których pracowników wybrano bądź powołano.

Udzielenie pierwszeństwa zadaniom związanym ze sprawowaniem władzy publicznej, a tym samym zmniejszenie zaangażowania w pracę na rzecz pracodawcy, choćby z wykorzystaniem instytucji zmniejszających wymaganą absorpcję pracodawcy (urlop bezpłatny, zwolnienie od zajęć), może inspirować pracodawcę, by właśnie z tych powodów, choćby nieatomizowanych w samej czynności wypowiedzenia, dokonać zwolnienia pracownika. Chodzi zatem o ryzyko trafienia na pracodawcę, który swoje interesy ekonomiczne związane z realną pracą pracownika stawia wyżej niż interes zbiorowości publicznoprawnej (państwa, wspólnoty samorządowej), której natura wymaga przecież pełnienia funkcji przez piastunów wybranych i powołanych w przepisanym trybie. Zgoda, a raczej tytuł do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym jednostki samorządu terytorialnego, jest aktem zmuszającym pracodawcę do realizacji postawy uwzględniającej dobro wspólnoty z pierwszeństwem przed własnym interesem. Jest zatem aktem korygującym egoizm pracodawcy, dokonuje przymusowego powrotu do motywowanej względami patriotycznymi korekty jego decyzji pomijających konieczność pełnienia funkcji publicznych przez osoby, które chcą poświęcić sprawom państwa dostateczną uwagę, choćby wymagała ona zarzucenia lub dopuszczalnego przez prawo pracy, odroczenia niektórych obowiązków pracowniczych.

Zachodząca po stronie pracownika kolizja obowiązków publicznych i pracowniczych, a następnie udzielenie pierwszeństwa tym publicznym ze szkodą dla pracowniczych, nie uprawnia pracodawcy do sięgania po instrumenty prawa pracy zmierzające do rozwiązania stosunku pracy. A jeżeli tak się dzieje i pracodawca przedkłada swój interes ekonomiczny nad dobro wspólne, podważając niejako samą celowość zabiegania o funkcje publiczne przez osoby cenne dla związku z punktu widzenia sprawowania władzy, właściwy organ (rada, sejmik albo nawet sam prawodawca *ex lege*) tamuje te zapędy, wydając odmowę zgody na rozwiązania stosunku pracy. Innymi słowy, nakład pracy na sprawowanie funkcji publicznej ma wynikać z autorytarnej decyzji piastuna, a ta – jak wiadomo – jest delimitowana wyłącznie potrzebami związku publicznoprawnego w zakresie zajęć w służbie publicznej. Nakład tej pracy nie może doznawać, ze

szkodą dla związku publicznoprawnego, uszczuplenia z obawy pracownika przed negatywnymi konsekwencjami ze strony zakładu pracy, w tym z obawy przed utratą pracy, potrzebnej przecież takiej osobie po upływie kadencji lub po prostu dopuszczonej prawnie w granicach wolności pracy. Podstawowa widoczna tu funkcja zgody organu administracji na rozwiązanie stosunku pracy to funkcja patriotyzująca wartościowanie pracodawcy. Zysk utracony przez pracodawcę, który nie może zastąpić nieefektywnego radnego innym pracownikiem, jest swego rodzaju daniną ponoszoną w imię sprawności aparatu państwa i samorządu terytorialnego.

Regulacje o kombatantach, osobach represjonowanych oraz o inwalidach wojennych, formułują nieco inną funkcję zgody właściwego organu na rozwiązanie stosunku pracy. Obydwa strumienie regulacji wskazują na to, że osoby o pewnych istotnych zasługach dla państwa, związanych z walką o przywrócenie lub utrwalenie niepodległości i niezależności Rzeczypospolitej Polskiej, powinny mieć gwarancję zatrudnienia do czasu nabycia uprawnień emerytalnych. Przywodzi to na myśl podstawową regulację łączącą prawo pracy z prawem zabezpieczenia społecznego, a więc art. 39 k.p., który stanowi, że nie można wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Wprowadzenie terminu 2-letniego chroniącego kombatanta i inwalidę wojennego przed rozwiązaniem stosunku pracy, jako warunku poddania jego zwolnienia ocenie organu administracji (starosty, prezydenta miasta na prawach powiatu), ma gwarantować takim osobom stabilizację życiową z punktu widzenia pewności nabycia nieodległej emerytury (osiągnięcie wieku uprawniającego do wcześniejszego przejścia na emeryturę z art. 11 ust. 1 u.k.r. oraz spełnienie warunków do uzyskania emerytury z art. 18 ust. 4 pkt 2 u.z.i.), nawet gdyby powszechne zasady ochrony w wieku przedemerytalnym z art. 39 k.p., pozbawione wszak ingerencji administracji publicznej, zawiodły. To „szczególne zasługi dla Polski obywatela walczącego o suwerenność i niepodległość Ojczyzny, nie szczędząc życia i zdrowia z narażeniem się na represje" w okresie II Wojny Światowej i w okresie powojennym, jak stanowi preambuła do u.k.r., oraz utrata zdolności do pracy (inwalidztwo) wskutek pełnienia służby w Wojsku Polskim w okresie II Wojny Światowej

i okresie powojennym, przebywania w niewoli, internowania oraz udziału w ruchu podziemnym lub partyzanckim – są czynami, które państwo polskie pragnie uhonorować stabilizacją socjalną tych szczególnie cennych dla państwa osób; osób, bez których być może ojczyzna nie istniałaby we współczesnym kształcie ustrojowym i terytorialnym. Nie jest kwestią obojętną, że kombatanci i inwalidzi wojenni to osoby w wieku podeszłym, a nadto o ograniczonej zdolności do pracy; te ich cechy mogą inspirować pracodawcę do nawigowania stanem obsady personalnej, by osoby te były zastępowane przez pracowników o większej wydajności. W tym wypadku zgoda (a w zasadzie decyzja o odmowie zgody) na rozwiązanie stosunku pracy ma niejako przypominać pracodawcy o zasługach takich osób dla niepodległości państwa, w tym o tym, że bez ich walki zbrojnej z wrogiem, poddaniu represjom, niewoli i internowaniu, pod znakiem zapytania byłby tak ustrój państwa polskiego, jak i byt samego zakładu pracy.

Decyzje w przedmiocie zgody mają tu na względnie w pewnym sensie zasadę słuszności publicznoprawnej, wymagającej szacunku i gwarancji bytowych dla osób o zasługach heroicznych dla państwa. Zasada ta uchyla względy ekonomii działania pracodawcy w ramach indywidualnych umów o pracę; a gdyby pracodawca o tym zapomniał lub z idei tej próbował się wyłamać, motywowany wizją zysku, właściwy organ administracji publicznej winien mu swoją decyzją takim zamiarom zapobiec. Tu zysk utracony przez pracodawcę, który nie może zamienić kombatanta lub inwalidy wojennego na pracownika bardziej wydajnego, staje się jakby daniną płaconą w imię niepodległości, z której czerpie zakład pracy podstawy swojej egzystencji w demokratycznym państwie prawnym. W zakresie tych unormowań można dostrzec funkcję zgody właściwego organu administracji publicznej na rozwiązanie stosunku pracy o charakterze gwarancyjno-socjalnym, tzn. umożliwiającym niezakłóconą pracę aż do nabycia praw emerytalnych osobom dla państwa szczególnie zasłużonym.

W wypadku opinii właściwego organu administracji publicznej widoczne jest osłabienie publicznej zapory w rozwiązywaniu stosunku pracy przez pracownika poddanego takiej ochronie. Orzekający organ administracji nie ma mocy sprawczej, a więc w odróżnieniu od zgody jego aprobata zamiaru pracodawcy nie jest konieczna do

rozwiązania stosunku pracy. Opina ze swej natury ma charakter niewiążący, jakkolwiek, w wypadku jej nieuwzględnienia (jeżeli będzie opinią negatywną), realizacja zwolnienia pracownika z pracy może napotkać na daleko idące trudności w ostaniu się w obrocie prawnym, zwłaszcza po uruchomieniu przez pracownika odwołania służącego w trybie art. 44 k.p. Badając, czy wypowiedzenie umowy o pracę poprzedzone opinią właściwego organu administracji było uzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p., sąd pracy ocenia m.in. motywy, jakie skłoniły pracodawcę do prezentacji odmiennego poglądu niż pogląd orzekającego organu, i to w dziedzinie stosunków społecznych, w których orzekał tenże organ.

W wypadku decyzji (uchwały) właściwej rady okręgowej izby radców prawnych, podejmowanej na podstawie art. 22 ustawy o radcach prawnych, podstawą negatywnej opinii co do zamiaru rozwiązania stosunku pracy z radcą prawnym może być nienależyte wykonywanie obowiązków radcy prawnego wynikających z przepisów ustawy o radcach prawnych. Zatem obowiązek zasięgania opinii organu samorządu zawodowego powstaje tylko w tych przypadkach, w których uzasadnienie wypowiedzenia opiera się na naruszeniach obowiązków osoby wykonującej zawód radcy prawnego. Naruszenia odnoszącej się do uchybień w zakresie bezpieczeństwa higieny pracy lub porządku pracy, takiego charakteru nie mają, więc rozwiązanie stosunku pracy odbywa się poza reżimem współdziałania z organem administracji (organem samorządu zawodowego). Jeżeli jednak zarzut ze strony pracodawcy dotyczy sposobu wykonywania profesji, to – jak się wydaje – zasadnicze zdanie w ocenie takiego naruszenia winien mieć organ umocowany do dyscyplinowania radcy – członka korporacji zawodowej z tytułu takich uchybień, zwłaszcza z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pracodawca zasięgający opinii organu samorządu zawodowego w istocie zobowiązany został do zasięgnięcia poglądu, czy naganne zachowanie nie wypełniło znamion deliktu dyscyplinarnego; wówczas bowiem wypowiedzenie z pewnością jest usprawiedliwione. Jeżeli jednak waga naruszenia była mniejsza lub wręcz organ korporacji nie stwierdził żadnego naruszenia prawa, to zadanie pracodawcy, który zamierza w takich realiach umotywować wypowiedzenie naruszeniem obowiązków radcy prawnego, jest zadaniem trudnym. Pracodawca musi bowiem zwalczyć za pomocą wiedzy prawniczej z zakresu wykonywania zawodu

radcy prawnego pogląd specjalistycznego, orzekającego w tej tylko dziedzinie organu, rady okręgowej izby radców prawnych. Jeżeli tego nie uczyni przekonująco, może liczyć na wyrok sądu pracy uwzględniający odwołanie od wypowiedzenia.

Widoczna staje się w tym wypadku kolejna już funkcja aktu wydawanego przez organ administracji publicznej w fazie wypowiadania się o zasadności wypowiedzenia umowy o pracę – funkcja publicznego strażnika samodzielności zawodowej właściwej wolnemu zawodowi wykonywanemu w ramach stosunku pracy. Celem takiego rozwiązania jest to, by ktoś, kto nie jest specjalistą, profesjonalistą, w zakresie wykonywania zawodu radcy prawnego, a więc pracodawca, motywowany wizją opinii prawnych, które będą w pełni zgodne z jego zamierzeniami gospodarczymi i ekonomicznymi, nie miał w ręku instrumentu pozwalającego kwestionować metodykę działania radcy prawnego, kreowania zagrożenia zwolnienia radcy z pracy, i w ten oto sposób tworzyć instrument szantażu zmierzającego do zniewolenia wolności poglądów prawnych stanowiącej istotę tego zawodu. Innymi słowy, rygor wypowiedzenia umowy o pracę nie może być oparty na dorozumianym poleceniu służbowym sporządzania opinii prawnych spełniających oczekiwania pracodawcy. Właściwy organ administracji publicznej (rada okręgowej izby radców prawnych), wydając decyzję opiniującą zamiar wypowiedzenia stosunku pracy radcy prawnemu, w szczególności jest zatem zobowiązany do kontroli, czy czynności zawodowe, zwłaszcza opinie prawne i konkluzje środków prawnych, oparte zostały na poglądach znajdujących umocowanie w przepisach prawa, choćby – z punktu widzenia zamierzeń gospodarczych, handlowych, ekonomicznych pracodawcy – niekorzystnych dla zlecającego te czynności.

Czy to mając na względzie funkcję patriotyzującą, funkcję socjalno-bytową, czy też funkcję strażnika samodzielności zawodowej, zawsze sfera stosunków społecznych, w których działa organ utrudniający swoim aktem rozwiązanie stosunku pracy, należy do sfery prawa administracyjnego. Co do zasady, ma na celu hamowanie zapędów pracodawcy wynikających z jego roli przedsiębiorcy, a więc z jego nastawienia na maksymalizację zysku dzięki instrumentowi wymiany pracownika na stanowisku pracy. Perspektywa optymalizacji zysku wynikać może: a) tak z pokusy zastępowania pracowników mało wydajnych (zaangażowanych w równolegle pełnioną funkcję publiczną,

np. radnych), w podeszłym wieku i nie w pełni sprawnych (jak ma to miejsce w wypadku kombatantów i inwalidów wojennych), innymi – w pełni dyspozycyjnymi i w pełni sprawnymi, b) jak i z woli kreowania takich poglądów pracowników kadry kierowniczej – specjalistów (np. radców prawnych), które wbrew wiedzy zawodowej, opartej na tytule do wyrażania swobodnego poglądu, będą ogniskować się na wizji ekonomicznej prezentowanej przez pracodawcę.

Prawo administracyjne, zwłaszcza regulacje o zasługach osób walczących o niepodległość, regulacje o zapewnieniu obsady kadrowej organów władzy publicznej i dyspozycyjności ich piastunów oraz regulacje o idei samodzielności wykonywania wolnego zawodu muszą usuwać niedostatki prawa pracy; niedostatki te prowadziłyby do ryzyka traktowania każdego z tych szczególnych przecież kategorii pracowników na równi z pozostałymi, irrelewantnymi dla władzy publicznej, dla państwa, tzn. pozwalałyby rozwiązać stosunek pracy wyłącznie o standardowe uzasadnienie, jakiego wymaga art. 45 § 1 k.p., tj. odnoszące się do optymalizacji świadczenia pracy na stanowisku. W tych jednak wypadkach uzasadnienie takie wymaga wyraźnego spolaryzowania na wartości, których gwarantem jest państwo.

2. Decyzja o zezwoleniu na pracę

2.1. Uwagi o naturze zezwolenia na pracę

W realiach stosunków pracy poza administracją publiczną organy tej administracji mają niekiedy tytuł, aby ingerować już w fazie nawiązywania stosunku pracy, w tym za pomocą instytucji zezwolenia. W odróżnieniu od konstrukcji zgody (decyzji w sprawie wyrażenia zgody), w ramach której do regularnego stosunku prawnego zobowiązaniowego nawiązywanego w granicach swobody umów dołączano element publicznoprawny, wprowadzając swoiste kolegialne oświadczenie woli pracodawcy (oświadczenie pracodawcy za zgodą organu administracji, które bez tej zgody nie powodowało legalnych skutków jak w pozostałych połaciach stosunków pracy), zezwolenie ma charakter pierwotny. Jest aktem administracyjnym, który w stosunku do pewnej kategorii osób, w drodze wyjątku (potwierdzonego zezwoleniem), uchyla powszechną zasadę zakazu korzystania z dobra, jakim jest swoboda umów i wynikający zeń dostęp do pracy.

Utrudnienia w kształtowaniu (np. w rozwiązywaniu) stosunków pracy przy pomocy instytucji zgody organu administracji publicznej są mieszczącymi się w kategorii proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ingerencjami państwa w relację umowną, motywowaną zresztą usprawiedliwionymi argumentami państwa. Konieczność zaś uchylenia generalnego wobec pewnej kategorii podmiotów zakazu podejmowania pracy za pomocą instytucji zezwolenia organu jest już następstwem obywatelskiego charakteru prawa do pracy z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. *Ergo*, każdy, kto nie jest obywatelem, nie korzysta z obywatelskiego prawa o charakterze socjalnym, tj. z prawa do pracy wedle swobody umów w rozumieniu art. 300 k.p. w zw. z art. 353^1 k.c.

W istocie to różnica w podejściu państwa do obywatela oraz do cudzoziemca z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do pracy powoduje, że zezwolenie jest instrumentem chroniącym zasoby polskiego (złożonego z obywateli polskich) zasobu kadrowego. Zasób ten może być, wedle aksjologii zezwolenia na pracę, uzupełniany, o ile w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie zezwolenia właściwy organ (wojewoda lub starosta) wykaże, iż interes społeczny w postaci dostępności pracy dla obywateli polskich nie zostanie naruszony. W zasadzie przewidziano trzy instytucje służące ochronie polskiego zasobu kadrowego przed uszczupleniem go ze szkodą dla obywateli polskich zainteresowanych podobnym zatrudnieniem: a) limit zezwoleń, b) warunek wykazania, iż nie ma możliwości zaspokojenia potrzeby kadrowej na polskim rynku pracy, c) wykaz pracodawców prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej. Limit zezwoleń, a tym samym limit dopuszczalnych do nawiązania stosunków pracy z cudzoziemcami, jest następstwem decyzji politycznej (art. 88j ust. 2a w zw. z art. 90b ust. 1 u.p.z.). Limit stanowiący maksymalną roczną liczbę wydawanych przez wojewodów zezwoleń na pracę ma charakter instytucji fakultatywnej, zaś samo kryterium może odnosić się do całego kraju, województwa, zawodu, rodzaju umowy o pracę. Zapewne podstawową materialną przesłanką udzielenia zezwolenia, przesądzającą o naturze funkcji tej instytucji prawnej, jest przesłanka wyczerpania się zasobów krajowych pracowników, tzn. obywateli, co umożliwia rozszerzenie poszukiwań pracowników już poza krąg obywateli polskich, tzn. z uwagi na polskiego pracodawcę, który spotkał

się z zaporą w wykonywaniu swoich zadań z pożytkiem dla dobra publicznego, a więc wypracowywania dóbr wartościowych dla państwa, choćby z pominięciem polskich pracowników. Innymi słowy, w ocenie państwa lepiej, aby polski pracodawca (względnie pracodawca zagraniczny, ale działający w Polsce) mógł działać w ogóle dzięki pracy zatrudnionych u niego cudzoziemców, wypracowując dochód i płacąc daniny publiczne (podatki, składki na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne i fundusze celowe), aniżeli miałby zaniechać działalności w całości lub w części, tylko z tego powodu, że wśród obywateli polskich nie ma chętnych do podjęcia takiej pracy albo też brak jest dostatecznie wykwalifikowanych kandydatów.

Przesłanka ustawowa obrazująca to wartościowanie jest dość klarowna; zezwolenie wydaje się, o ile zachodzi brak możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na podstawie rejestru bezrobotnych i poszukujących pracy lub negatywny wynik rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Okoliczność ta, jak wynika z art. 88c ust. 1 pkt 2 i art. 88o ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 88j ust. 1 pkt 9 lit. aa u.p.z., powinna być wykazana informacją starosty, której tryb wydawania reguluje *§ 8 r.s.z.*[8] Podobną formułą posługują się m.in. przepisy art. 114 ust. 1 pkt 4 i art. 127 pkt 2 u.c., stanowiąc o przesłance polegającej na braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy.

2.2. Decyzja o stwierdzeniu możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy zasobami krajowymi

Informacja starosty w przedmiocie możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych przy pomocy obywateli polskich (wyjątkowo cudzoziemców o szczególnym statusie umożliwiającym pracę, jak np. uchodźcy, studenta, obywatela państwa UE) jest w istocie rozstrzygnięciem o charakterze współdziałania z właściwym wojewodą procedującym w postępowaniu głównym; przewidziano dla niej bowiem dwie postacie: pozytywną (rozstrzygającą o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych za pomocą zasobów krajowych; *§ 8 ust. 1 pkt 7 r.s.z.*) i negatywną (stwierdzającą możliwość zaspokojenia

[8] *Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1558.*

potrzeb kadrowych za pomocą zasobów krajowych; *§ 8 ust. 4 r.s.z.*). Niewątpliwie informacja ta zawiera pewien zasób *imperium*, jest jednostronnym władczym stanowiskiem organu (starosty, prezydenta miasta na prawach powiatu – działających przy pomocy dyrektora powiatowego urzędu pracy) o podstawowej przesłance pozwalającej uchylić wobec cudzoziemca zakaz zatrudniania go na terytorium RP, tzn. przesłance braku dostatecznie wykwalifikowanych i zainteresowanych stanowiskiem pracy obywateli polskich. Akt taki, wbrew nazwie nieco wprowadzającej w błąd (termin „informacja" sugeruje czynność materialno-techniczną), jest decyzją administracyjną. Tymczasem informacja występuje tu raczej jako postać zawiadomienia stron o kierunku rozstrzygnięcia, a więc o wyniku postępowania administracyjnego. W takim postępowaniu starosta niewątpliwie stosuje przepisy prawa administracyjnego (art. 88c ust. 1 pkt 2 i art. 88o ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 88j ust. 1 pkt 9 lit. aa u.p.z. i *§ 8 r.s.z.*) kształtując sytuację prawną stron przyszłego stosunku pracy.

Co istotne, nie jest związany granicami oceny pracodawcy co do wymagań na oferowanym cudzoziemcowi stanowisku pracy. Samodzielnie jest w stanie wykreować wymagania niezawyżone (w ramach oceny adekwatności wymagań w stosunku do stanowiska; *§ 8 ust. 1 pkt 2* i *6 r.s.z.*), a następnie niejako zmusić, za pomocą skierowania do pracy[9], pracodawcę do zatrudnienia osoby, która widnieje

[9] Ta odmiana skierowania ma charakter względny, bowiem następuje „w uzgodnieniu" z pracodawcą (*§ 8 ust. 1 pkt 7 r.s.z.*). „Uzgodnienie" oznacza, że pracodawca może wyrazić: a) uzasadnioną odmowę przyjęcia do pracy osoby z zasobów organu (nie tamując zatrudnienia cudzoziemca), z racji adekwatności argumentacji pracodawcy (musi tu zatem pracodawca wykazać, że pomimo istnienia osoby z obywatelstwem polskim chętnej zatrudnić się u niego, nie ucierpi interes społeczny albo jego własny interes w innym wypadku zostanie naruszony) lub b) nieuzasadnioną odmowę przyjęcia osoby z zasobów organu (co rodzi skutek wydania informacji negatywnej o stwierdzeniu możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych przy pomocy zasobów krajowych organu). W *§ 8 ust. 4 r.s.z.* uregulowano więc pewien incydentalny proces administracyjny w ramach (również incydentalnej względem postępowania o wydanie zezwolenia) procedury w przedmiocie możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych z zasobu krajowego. Dopuszczenie przez ustawodawcę do „ważenia" argumentów organu i pracodawcy co do „uzasadnienia", tj. celowości, racjonalności, gospodarności, zatrudnienia cudzoziemca pomimo figurujących w urzędzie pracy obywateli polskich chętnych podjąć zatrudnienie na wolnym stanowisku (a więc obaleniu całej idei instytucji zezwolenia na pracę), stanowi – jak się

w zasobach powiatowego urzędu pracy jako bezrobotna i przez to korzysta z pierwszeństwa dostępu do wolnego stanowiska pracy przed cudzoziemcem. Decyzja starosty w przedmiocie stwierdzenia możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy za pomocą zasobów krajowych (zasobów lokalnego rynku pracy), jak wynika z *poz. 7 załącznika nr 16* do *r.s.z.*, wiąże wojewodę. Sam zaś starosta, co może nasuwać wątpliwości w zakresie zgodności tego rozwiązania u.p.z., może orzec o utracie waloru wiążącego własnej decyzji po terminie 90-dniowym.

W niektórych wypadkach, wynikających z dynamiki rynku pracy, a także z lokalizmów (np. warunkowanych klimatem, elementami świata przyrody, lokalizacją złóż, urbanizacją lub ulokowaniem przemysłu) powodujących nadmiar lub wyjątkową obfitość pewnych wolnych stanowisk pracy, ustawodawca godzi się na pominięcie tego etapu postępowania w sprawie zezwolenia), wobec pracodawcy, który podejmuje zabiegi o pozytywną informację starosty orzekającą o ewentualnym stwierdzeniu możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy za pomocą krajowych (lokalnych) zasobów. Odstąpienie od badania tego podstawowego dla funkcji ochrony krajowego rynku pracy instrumentu implikuje naturalnie osłabienie konstytucyjnego prawa do pracy przewidzianego dla obywateli polskich. Stąd poddane zostało odrębnej reglamentacji. Stosownie do art. 88c ust. 3 pkt 1 u.p.z. wojewoda wydaje zezwolenie na pracę cudzoziemcowi bez konieczności uzyskania informacji o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy za pomocą zasobów krajowych (na podstawie rejestrów bezrobotnych, poszukujących pracy lub negatywnego wyniku rekrutacji publicznoprawnej – prowadzonych przez powiatowy urząd pracy obsługujący starostę właściwego do wydania informacji), jeżeli rodzaj pracy lub zawód, jaki ma wykonywać cudzoziemiec, znajduje się w wykazie określonym przez wojewodę na podstawie art. 10 ust. 4 pkt 1 u.p.z.

Ten ostatni przepis stanowi, że wojewoda jest właściwy do ustalania kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców i w ramach tych kryteriów m.in. ustala wykaz rodzajów prac i zawodów,

---

wydaje – nielegalne wyposażenie starosty w drodze aktu wykonawczego, w instrumenty rodzące mechanizm udzielenie zezwolenia cudzoziemcowi niespełniającemu podstawowego kryterium udzielenia zezwolenia, tj. zatrudnianemu na stanowisku, które może być bez szkody dla pracodawcy obsadzone obywatelem polskim.

w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty; ma przy wydawaniu tego aktu kierować się wytycznymi obejmującymi sytuację na lokalnym rynku pracy, w tym liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłaszanych do powiatowego urzędu pracy, z zachowaniem zakazu dyskryminacji pracowników (art. 10 ust. 5 u.p.z.). Kryteria podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 10 ust. 6 u.p.z.), co oznacza, że z mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[10] stanowią akt prawny, o jakim mowa w art. 13 pkt 10 tej ustawy. To zatem autonomiczna decyzja wojewody oceniająca bieżącą, monitowaną w okresach, za jakie sam wojewoda ponosi odpowiedzialność, relację między podażą a popytem na poszczególne stanowiska pracy (rodzaje pracy) na obszarze województwa skutkuje ujęciem określonego rodzaju pracy w wykazie stanowiącym element rozporządzenia, a więc – jak się przyjmuje – prawa miejscowego wydawanego przez wojewodę w sprawie kryteriów[11].

---

[10] Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

[11] Pewną wątpliwość może budzić regulowanie negatywnych dla obywateli polskich następstw w drodze aktów prawnych wydawanych przez wojewodę, podczas gdy obowiązuje konstytucyjny generalny zakaz zatrudniania cudzoziemców, zaś wyjątek od tego zakazu uchyla instytucja zezwolenia. W istocie więc prawo wydawane przez wojewodę pozbawia zezwolenia jego funkcji i czyni z zezwolenia iluzję, czyniąc bezprzedmiotowym sam zamysł płynący z regulacji konstytucyjnej. Zresztą sama forma „kryteriów" może budzić wątpliwość, skoro mają one walor norm generalnych i abstrakcyjnych, zaś rozporządzenia wojewody odpowiadające wymogom prawa miejscowego winny spełniać warunek „niezbędności dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego" w rozumieniu art. 60 ust. 1 u.w.a. Zmniejszenie mocy ochronnej decyzji o zezwoleniu na pracę nie ma na celu ochrony żadnej z tych wartości. Przeciwnie, zwiększa ryzyko naruszenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego przez zwiększony napływ cudzoziemców zainspirowanych uchyleniem konstytucyjnego zakazu zatrudniania. Nie jest więc uprawnione kwalifikowanie tego aktu prawnego jako rozporządzenia. Kryteria nie mogą również być kształtowane na podstawie kompetencji nadzorczych prawodawczych, a więc w formie zarządzenia zastępczego ministra właściwego do spraw pracy, skoro ich zakres ograniczono do prawa miejscowego w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez woje-

Regulacje art. 10 ust. 4 pkt 1 i art. 88c ust. 3 pkt 1 u.p.z. stwarzają wewnętrzną sprzeczność, którą należy usunąć w procesie wykładni. Pierwszy, wprowadzając złagodzenie rygorów wydania zezwolenia na pracę, stanowi, że wydając zezwolenie nie wymaga się uwzględnienia informacji starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych przy pomocy lokalnego rynku pracy. Zwrot „nie wymaga uwzględnienia informacji starosty" wskazuje wyraźnie, że sama informacja jest wydawana, zaś wojewoda nie jest nią związany; informacja traci walor uzgodnienia, staje się opinią. Uwzględnić informację oznacza tyle co działać zgodnie z jej treścią, w kierunku zgodnym z jej rozstrzygnięciem. Zapomniano o tym już jednak w art. 88c ust. 3 pkt 1 u.p.z., gdzie wskazano, że w realiach pracy objętej wykazem z kryteriów wojewody wydaje się zezwolenie bez konieczności uzyskania informacji starosty. A przecież „bez konieczności uzyskania" oznacza: „nie występując" i „nie uzyskując" informacji starosty. Tymczasem wojewoda, nawet w tych wypadkach, w których wykaz objęty kryteriami zawiera złagodzone rygory wydania zezwolenia, z samym poglądem starosty w zakresie możliwości zasilenia wolnego stanowiska pracy zasobem rejestrowym (zwłaszcza pracownikami z obywatelstwem polskim) winien się zapoznać; figurowanie zaś wolnego stanowiska w wykazie usprawiedliwia go z zajęcia odmiennego zdania, tj. uprawnia do wydawania zezwolenia pomimo negatywnej informacji starosty, a więc informacji o istnieniu dostatecznych zasobów zaspokojenia potrzeby kadrowej pracodawcy za pomocą aktywności pomocowej powiatowego urzędu pracy. Taką też wykładnię obu przepisów uwzględniają akty prawne wydawane przez wojewodów, które wskazują na brak konieczności uwzględnienia informacji starosty, co wynika np. z § 2 rozporządzenia nr 24 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, obowiązujących w województwie dolnośląskim[12] lub § 2 rozporządzenia nr 14 Wojewody Lubelskiego z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie lubelskim[13].

Samo zarządzanie przez wojewodów obszarami, w których zezwolenie staje się w istocie zaświadczeniem o możliwości wykonywania

wodę i organy niezespolonej administracji rządowej, Dz.U. z 2009 r., nr 222, poz. 1754.

12 Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 6089.

13 Dz.Urz. Województwa Lubelskiego z 2010 r., nr 2, poz. 15.

pracy (skoro traci funkcję władczą, nie kwantyfikuje tego, czy z wolnego stanowiska skorzysta obywatel, co ma być zasadą, czy też cudzoziemiec, z mocy zezwolenia), może budzić niepokój. Jak się wydaje, o zamieszczeniu stanowisk w wykazie uprawniających do zatrudniania cudzoziemca na prawach właściwych obywatelowi rozstrzyga pewna arytmetyka, zasilana wytycznymi z końcowej partii art. 10 ust. 4 pkt 1 u.p.z., a więc bezpieczna dla polskich kandydatów do pracy relacja między podażą takich stanowisk a popytem na nie. Jeśli do tego dodać jeszcze rozliczne kryteria krępujące wojewodę w obawie o ewentualność zarzutu dyskryminacji, gdzie art. 10 ust. 5 u.p.z. wyraźnie kopiuje rozwiązania art. 11^3 k.p., to akt wojewody w sprawie kryteriów zbliża się raczej do prezentacji wyników algorytmu generowanego zestawieniem statystycznym lub komunikatu urzędowego o stanie bezrobocia w pewnym obszarze stanowisk pracy aniżeli do oświadczenia woli, aktu władczego, poprzedzonego rozmysłem o wartościach wymagających ochrony w imię interesu publicznego. Dla przykładu cyt. już wcześniej rozporządzenie nr 14 Wojewody Dolnośląskiego wskazuje w wykazach następujące stanowiska pracy: dyrektor generalny, nauczyciel szkoły podstawowej lub średniej, salowa, specjalista do spraw rekrutacji pracowników, kurier. Brak jest mechanizmów prawnych, które zapobiegałyby niebezpieczeństwu związanemu z zatrudnianiem cudzoziemców na tych stanowiskach, np. w przedsiębiorstwach publicznych (dyrektor generalny), w szkołach publicznych (nauczyciel), w publicznej służbie zdrowia (salowa), w publicznych służbach zatrudnienia (specjalista do spraw rekrutacji pracowników) lub przy doręczaniu przesyłek w trybach k.p.k., k.p.c., k.p.a. i p.p.s.a. (kurier) – a więc pracowników wykonujących zadania publiczne w imieniu państwa.

Trzeci ustawodawczy instrument chroniący krajowy rynek pracy przed nadmiernym zablokowaniem miejsc pracy przez cudzoziemców to instytucja wykazu pracodawców prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej, o którym mowa w art. 88cb w zw. z art. 88ca u.p.z. Regulacje te tylko pośrednio wpływają na zachowanie dostępności miejsc pracy oferowanych cudzoziemcom dla obywateli polskich. Przewidują bowiem pierwszeństwo, rozumiane jako prawo do załatwienia wniosku o udzielenie zezwolenia na pracę, gdy pracodawca działa w zakresie produkcji lub usług cennych dla państwa. Samo wprowadzenie instytucji

pierwszeństwa może spowodować legalne zablokowanie prowadzonych równolegle postępowań o inne (standardowe) zezwolenia, zaś wyzucie regulacji procesowych z instytucji zwalczających bezczynność i przewlekłość (co ma miejsce w art. 10a u.p.z., który wyłączył stosowanie art. 37 k.p.a.).

Takie spowolnienie lub zatamowanie procesów może skłaniać końcowo pracodawcę do zmiany zamiarów i zatrudnienia obywatela polskiego oraz sprowadzić skutek właściwy decyzji o stwierdzeniu istnienia możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy za pomocą zasobów krajowych, i to bez udziału organów administracji publicznej. Decydujące znaczenie ma tu przedmiot aktywności prowadzonej przez zakłady pracy korzystające z pierwszeństwa procesowego w sprawach o zezwolenia na pracę. Jak stanowi art. 88ca w zw. z art. 88cb u.p.z., wojewoda rozpatruje wnioski o wydanie zezwolenia na pracę z uwzględnieniem pierwszeństwa cudzoziemców mających wykonywać pracę u przedsiębiorców określonych w wykazie przedsiębiorców prowadzących działalność o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej; wykaz ma formę rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki. Państwo chroni tym sposobem dwie cenne dla siebie wartości. Umożliwia zasilanie zasobów kadrowych cudzoziemcami w dziedzinach gospodarki, w których brakuje wykwalifikowanych obywateli polskich, zaś charakter gałęzi przemysłu lub usług (np. obronność, bezpieczeństwo energetyczne) wymaga udzielenia pierwszeństwa sprawności i wydajności zakładów pracy w celu usunięcia ograniczeń dotyczących zatrudniania cudzoziemców. Nadto stanowi element zniechęcający pracodawców domagających się zezwoleń od ubiegania się o nie w następstwie wydłużających się postępowań i legalnej bezczynności wojewodów motywowanej pierwszeństwem spraw inicjowanych przez wymienione już zakłady pracy o cennym dla państwa profilu działalności.

Udzielenie przez właściwy organ administracji publicznej zezwolenia na pracę oznacza, że już poza porządkiem ustawowym adresowanym do stron stosunku pracy relacja zobowiązaniowa może być nawiązana, o ile państwo nie dopatrzy się związanego z jej realizacją zagrożenia dla dóbr, które postanowiło chronić przez akt wyłączenia swobody umawiania się o pracę, właściwej obywatelom. Sfera pracy jest wyjątkiem, o jakim mowa w art. 37 ust. 2

Konstytucji RP. Zgodnie z art. 37 ust. 1 Konstytucji RP, kto znajduje się pod władzą RP, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, a więc i z wolności pracy z art. 65 § 1 w zw. z art. 300 k.p. i art. 353[1] k.c. W myśl jednak art. 37 ust. 2 Konstytucji RP wyjątek, który mają realizować ustawy, może dotyczyć cudzoziemców. Oni z woli prawodawcy zostali wyłączeni z dobrodziejstwa takiego prawa, zaś trybem pozwalającym cudzoziemcowi znieść ten ogólny zakaz jest zezwolenie na pracę wprowadzone przez art. 88 ust. 1 pkt 1 u.p.z.[14] Jak postanowiono w tym przepisie, jeżeli cudzoziemiec wykonuje pracę na terytorium RP na podstawie umowy z podmiotem organizującym zakład pracy na terytorium RP – wymagane jest zezwolenie na pracę. Kluczowy dla całej konstytucyjnej podbudowy dostępu cudzoziemca do pracy na terytorium RP jest użyty w art. 88 ust. 1 zd. wstępne u.p.z. zwrot „wymagane jest" zezwolenie na pracę; wymagane, a więc takie, bez którego realizacja prawa do pracy jest niemożliwa, bo została objęta generalnym, adresowanym do osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, zakazem. Już zatem nie ten, kto chce i znajdzie kontrahenta, umawia się o pracę, ale – jeżeli chodzi o osoby bez polskiego obywatelstwa, ten, kto przekona właściwą władzę, że praca na prawach odnoszących się do obywateli jest mu ponadprzeciętnie potrzebna lub też że skorzystanie z uchylenia zakazu pracy nie zrodzi ryzyka czy też zagrożenia dla wartości, jakie państwo związało z ograniczeniem prawa do pracy tylko do obywateli polskich. Organem właściwym do orzekania w sprawie zezwoleń na pracę uczyniono organ państwowy – wojewodę (art. 88b u.p.z.), co dowodzi tego, że kwestia uchylenia zakazu wykonywania pracy osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, należy ściśle do spraw natury konstytucyjnej, powiązanej z relacją państwo–obywatel, gdzie właściwość organów samorządu terytorialnego (jak miało to miejsce w wypadku zgód w sprawach pracy), nie wydaje się zasadna, nawet jeżeli organ taki (np. starosta) wykonuje pewne zadania z zakresu administracji rządowej.

[14] Kolejne przepisy wskazujące na cudzoziemców zobligowanych uzyskać zezwolenie na pracę odnoszą się do form aktywności zarobkowej, które nie są pracą w rozumieniu k.p. (art. 88 ust. 1 pkt 2–5 u.p.z.). Dowodzi to faktu, że nie tylko praca (choć może przede wszystkim ona), ale szerzej pojmowana aktywność zarobkowa, a więc czerpanie źródeł utrzymania, źródeł ekonomicznych, jest powodem reglamentacji stosowanej wobec cudzoziemców.

Polski ustawodawca idzie jednak jeszcze dalej w konstrukcji prawnej zezwolenia. Nie stanowi ono bowiem aktu indywidualnego stwierdzającego, że wobec adresata odżywa dostęp do pracy na zasadach dotyczących obywatela. Przeciwnie, strumień prawa do pracy może być zawężony samym zezwoleniem. Zezwolenie nie czyni z cudzoziemca fikcji obywatela w sensie pracowniczym, ale enumeratywnie wskazuje realia czasoprzestrzenne podjęcia takiej to a takiej pracy. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 43a u.p.z. zezwolenie na pracę jest decyzją właściwego organu uprawniającą cudzoziemca do wykonywania pracy na terytorium RP na warunkach określonych w tej decyzji. Decyzja o zezwoleniu na pracę staje się publiczną szranką, w której granicach mogą poruszać się strony umowy o pracę, w tym pracownik-cudzoziemiec. W pewnym sensie decyzja taka, orzekając nie tylko o udzieleniu zezwolenia, ale i o określeniu warunków wykonywania pracy, zastępuje oświadczenia woli stron, które być może pragnęłyby relację pracowniczą ukształtować odmiennie, tj. swobodniej, na dłużej, w sposób mniej skrępowany. Zezwolenie na pracę zawiera m.in. stanowisko lub rodzaj wykonywanej pracy, najniższe wynagrodzenie przysługujące na tym stanowisku, wymiar czasu pracy, rodzaj umowy, okres ważności zezwolenia w podstawowym wymiarze wynoszący od 3 do 5 lat (art. 88e ust. 1 i 2 u.p.z.). Regulacje pozaustawowe mogą wprowadzić dodatkowe ograniczenie terminu ważności niektórych zezwoleń, co wynika z art. 10 ust. 4 pkt 2 u.p.z., umocowującego wojewodę do wydania aktu prawnego określającego kryteria wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, który m.in. może określać przypadki, w których zezwolenie na pracę jest wydawane, na podstawie art. 88e ust. 4 u.p.z., na okres krótszy niż we wniosku. Wydając taki akt prawny, wojewoda obowiązany jest uwzględnić: dotychczasową pracę cudzoziemca, jego pobyt na terytorium RP, charakter i rodzaj pracy i znaczenie podmiotu zatrudniającego dla gospodarki. Zwłaszcza ostatnia partia tych wytycznych, odnosząca się do znaczenia zakładu pracy dla gospodarki, wskazuje, że w niektórych zakładach pracy okres zatrudnienia cudzoziemca może być, nawet po spełnieniu wszelkich warunków ustawowych, dodatkowo skrócony i nie obejmować całego dopuszczalnego ustawowo odzwierciedlonego we wniosku. Przykładem takiej ochrony jest § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 24 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń

na prace cudzoziemców, obowiązujących w województwie dolnośląskim, gdzie wskazano na kompetencję wojewody do ograniczania ustawowego terminu ważności zezwolenia na pracę, gdy stanowisko pracy obejmowane jest w zarządzie osoby prawnej, co – jak można przypuszczać – chronić ma przed długofalowym zatrudnianiem cudzoziemców na kluczowych stanowiskach w dużych podmiotach posiadających osobowość prawną, w tym spółkach prawa handlowego wykonujących zadania publiczne, np. w samorządowych osobach prawnych lub spółkach Skarbu Państwa[15].

Zezwolenie zatem zawiera narzucone wszystkie przedmiotowo istotne składniki umowy o pracę (art. 88f ust. 1 u.p.z.). Zezwolenie jest wydawane dla określonego cudzoziemca i określa podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi, co oznacza, że zezwolenie załatwia sprawę, kształtując prawa i obowiązki obu stron stosunku pracy. Obie strony przyszłego stosunku pracy są więc stronami w postępowaniu kończącym się decyzją w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę. Dość osobliwe to rozwiązanie, bowiem zezwolenie ze swej istoty ma jednego tylko adresata, tj. podmiot, któremu się na coś zezwala; choćby zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych adresowane jest do przedsiębiorcy prowadzącego handel, zezwolenie na zarybienie adresowane jest do prowadzącego gospodarkę rybacką itd. Nasuwa się kluczowe pytanie: komu się zezwala na pracę, skoro decyzja skierowana zostaje nie tylko do pracownika, ale i do pracodawcy? O czym w istocie orzeka taka decyzja w stosunku do pracodawcy? Nie rozstrzyga bowiem o zezwoleniu mu na zatrudnienie (nawiązanie stosunku pracy), ale implikuje taki skutek, jakby uchylała zakaz zatrudnienia tej osoby bez takiej decyzji. Nasuwa się wątpliwość, czy zezwolenie na pracę w istocie jest jeszcze zezwoleniem, czy też jest nie dość dobrze wyartykułowaną w przepisach ustawowych decyzją konstruującą stosunek pracy w realiach generalnego zakazu jego nawiązywania. Decyzja o zezwoleniu na pracę wskazuje pracownika, pracodawcę, stanowisko lub rodzaj umówionej pracy, wynagrodzenie, wymiar czasu pracy i czas, przez jaki stosunek pracy ma być realizowany. Są to już wszystkie elementy konstrukcyjne umowy o pracę ubrane w formę aktu administracyjnego i to wydanego w postępowaniu, gdzie żadna ze stron stosunku pracy nie zgłosiła sprzeciwu co do dowolnego z tych warunków, a wręcz popierała

[15] Zob. np. podmioty z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, art. 44^1 § 1 k.c.

wniosek o jego wydanie. Do tego, aby można było powiedzieć, iż decyzja w takich realiach zastąpiła umowę o pracę, wystarczające byłoby tylko zwolnienie obu adresatów zezwolenia z zawierania umowy, w której zresztą podlegają skopiowaniu elementy rozstrzygnięcia zezwolenia. Tylko czy potrzebna jest odrębna wypowiedź normatywna znosząca obowiązek pisemnego potwierdzenia warunków zawartej umowy o pracę po to, aby stwierdzić, że stosunek pracy nie powstał z mocy umowy? Jeśli spojrzeć na art. 29 § 2 zd. 2 k.p., to w wypadku, gdy strony stosunku pracy nie zawarły umowy z zachowaniem formy pisemnej, dostateczne dla istnienia stosunku pracy jest potwierdzenie przez pracodawcę przed dopuszczeniem pracownika do pracy na piśmie ustaleń co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków. Jeżeli wszystkie te ustalenia dopełnione w formie władczego pisemnego oświadczenia potwierdził stosowną decyzją właściwy organ administracji (wojewoda), w związku z wyłączeniem swobody stron tak co do zawarcia stosunku pracy, jak i ustalenia jego realiów, wówczas art. 29 § 2 zd. 2 k.p. traci swoje znaczenie normatywne. Jest niczym innym jak skopiowaniem w drodze oświadczenia pracodawcy (dokumentu prywatnego) treści rozstrzygnięcia właściwej władzy (utrwalonej w dokumencie urzędowym, w decyzji o zezwoleniu na pracę). I bez tego potwierdzenia przystąpienie pracownika do pracy odbywa się na zasadach określonych w zezwoleniu i nie ucierpi na tym ani żaden przepis prawa pracy, ani tym bardziej żaden przepis prawa administracyjnego o wykonywaniu pracy przez cudzoziemców. Zezwolenie na pracę, które jest wydawane nie tylko w stosunku do pracownika (zabiegającego o prawo do nawiązania stosunku pracy w realiach ogólnego zakazu podmiotowego), ale i wobec pracodawcy oraz określające konstrukcyjne składniki stosunku pracy, w swej istocie nie jest zezwoleniem, ale decyzją kształtującą stosunek pracy typu administracyjnego. Zastępuje zgodne oświadczenia obu stron stosunku pracy w realiach ograniczonych możliwości umawiania się o pracę. Inkorporuje treść umowy o pracę, tyle że wygenerowany skutek w postaci stosunku pracy formalnie jest skutkiem administracyjnoprawnym, a nie zobowiązaniowym.

Wola umawiających się o pracę stron została przetransformowana w ich stanowiska procesowe, które organ obowiązany był poznać w toku postępowania administracyjnego zainicjowanego

podaniem, zwykle pochodzącym od pracodawcy. Co interesujące, już sam ustawodawca zauważył takie następstwa prawne, bowiem zmiana realiów wykonywania pracy na podstawie zezwolenia na pracę powoduje, że właściwy wojewoda, niczym pracodawca aneksujący dynamiczne warunki pracy, dokonuje zmiany pozwolenia na pracę, m.in. dokonując przedłużenia terminu ważności zezwolenia (uprawniającego do wydłużenia stosunku pracy; np. art. 88a ust. 1a u.p.z.), a nawet z urzędu dokonując (w interesie społecznym) ograniczenia zakresu wykonywanych przez cudzoziemca czynności pracowniczych (art. 88c ust. 5 u.p.z.) lub ograniczenia okresu zezwolenia (skrócenia terminu, przez jaki trwa stosunek pracy; art. 88e ust. 4 u.p.z.). Taką decyzję ustawodawca nazywa w art. 88f ust. 1c u.p.z. decyzją określającą zmienione warunki pracy! Czy zatem ustawodawcy, niejako z rozpędu, nie umknęła istota takiego zezwolenia i kształtowanego decyzją stosunku pracy? Czy zatem nie mamy do czynienia nie z zezwoleniem, ale po prostu z decyzją o określeniu warunków pracy (w przypadku decyzji zmieniających decyzje pierwotne wydawanych w trybie art. 163 k.p.a.) oraz z decyzją kształtującą sam stosunek pracy z jego warunkami (w przypadku decyzji niefortunnie nazwanych zezwoleniami, wydawanymi w postępowaniu zwykłym, w trybie art. 104 § 1 k.p.a.)? Wydaje się, że tak. Nadto, jak wynika z art. 88g ust. 1 u.p.z., już samo wydanie zezwolenia na pracę pozwala mówić o obowiązku świadczenia pracy przez pracownika, bowiem zaprzestanie spełniania warunków udzielenia zezwolenia skutkuje bezpośrednio wygaśnięciem obowiązku świadczenia pracy przez pracownika, bez jakiejkolwiek czynności dokonywanej między pracodawcą a pracownikiem. Warunki wygaśnięcia zezwolenia z art. 162 k.p.a. *ex lege* implikują eliminację obowiązku przesądzającego o istnieniu stosunku pracy, tj. obowiązku świadczenia pracy przez pracownika. Przesłanki kodeksowe stwierdzenia wygaśnięcia decyzji skwantyfikowano w art. 88k ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z. jako podstawy jego uchylenia w trybie art. 163 k.p.a. Co istotne, podstawami uchylenia zezwolenia powodującymi zaporę w kontynuacji stosunku pracy są takie przesłanki jak: zmiana okoliczności odnoszących się do wydanej decyzji oraz ustanie przyczyny udzielenia zezwolenia. Dowolna więc modyfikacja, dezaktualizacja stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania zezwolenia powodują jego upadek, a tym samym – upadek opartego na

zezwoleniu stosunku pracy. Zezwolenie na pracę jest zatem decyzją wyposażoną w ogólny warunek aktualności faktów ustalonych przez wojewodę jako konstrukcyjnych dla stosunku pracy. *A contrario*, skoro utrata skuteczności decyzji powoduje ustanie stosunku pracy, to samo wydanie takiej decyzji musiało już wygenerować taki stosunek. Co więcej, dochodzi nawet do uzależnienia skutków w sferze prawa pracy nie tylko od materialnego stosunku prawa administracyjnego inkorporowanego w wydanej już decyzji o zezwoleniu na pracę. Skutki materialne w sferze prawa pracy zostały uzależnione nawet od przepisów postępowania administracyjnego. Prowadzone przez organ postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na pracę (np. co do wydłużenia dopuszczalnego okresu trwania stosunku pracy, terminu ważności zezwolenia) powoduje, iż pracownik przestaje być uznawany za wykonującego pracę już z racji wydania przez organ postanowienia o zawieszeniu postępowania w takiej sprawie administracyjnej o aneksowanie warunków stosunku pracy, czego dowodzi art. 88g ust. 1a u.p.z. w zw. z art. 97 i nn. k.p.a.

Zwykle pracodawca i pracownik w takim postępowaniu administracyjnym reprezentują przez cały tok procesu ten sam pogląd, popierając wzajemnie swoje żądania, tzn. skłaniają organ o udzielenie zezwolenia na pracę. Gdyby jednak w pewnej fazie takiego postępowania stanowiska obu stron uległy spolaryzowaniu jako przeciwstawne, to z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że przedmiotem takiego postępowania jest rozstrzygnięcie sporu z zakresu pracy oddanego do orzekania organowi powołanemu do rozstrzygania sporów w rozumieniu art. 291 § 5, art. 293 i art. 295 § 1 pkt 1 k.p. Zawieranie więc po wydaniu decyzji o zezwoleniu na pracę umowy o pracę, co wyłącznie pośrednio wynika z art. 88c ust. 1 pkt 1 u.p.z., a z art. 88h ust. 1 pkt 3 u.p.z. tylko jako obowiązek pracodawcy (żaden przepis nie nakłada obowiązku pisemnego potwierdzenia warunków pracy przez umawiającego się pracownika-cudzoziemca), nie jest jej zawieraniem, bo czynność ta nie jest w stanie wywołać skutków innych, niż wynika to z decyzji wojewody. Jest zupełnie irrelewantną dla skutku w sferze prawa pracy czynnością iluzoryczną, faktyczną czynnością dzielenia się z drugą stroną stosunku pracy wiedzą o treści decyzji, która już i tak przesądziła o kształcie i treści stosunku pracy. Zezwolić na pracę

pracownikowi u określonego pracodawcy, za ich wspólną zgodą zgodnie z art. 88 ust. 1 u.p.z., na warunkach czyniących zadość minimalnym wymogom pisemnego potwierdzenia zawarcia umowy o pracę z art. 29 § 2 zd. 2 k.p., oznacza ni mniej, ni więcej tyle, co władczo ukonstytuować stosunek pracy decyzją administracyjną.

2.3. Modalne formy zezwolenia na pracę

Ustawodawca oprócz zezwolenia właściwego, uregulowanego w art. 88 u.p.z., wprowadził kilka odmian zezwoleń wywołujących skutek taki sam jak zezwolenie właściwe. Zwykle rozstrzygnięcia odnoszące się do zezwolenia na pracę są łączone z reglamentacją pobytu cudzoziemca na terytorium RP i stanowią element decyzji orzekającej o zezwoleniu na pobyt na terytorium RP. Niezależnie jednak od tego tworzą podstawy zatrudnienia pracowniczego, rozstrzygając o podmiocie, u którego pracownik ma być zatrudniony, stanowisku pracy, wynagrodzeniu i czasie pracy oraz rodzaju umowy (rodzaju stosunku pracy), jak ma to miejsce w wypadku np. w art. 137 u.c.

Te modalne postacie reglamentacji podejmowania zatrudnienia przez cudzoziemca wynikają m.in. z ograniczonego czasu zamierzonej pracy, jak ma to miejsce w wypadku: a) zezwolenia na pracę sezonową wydawanego przez starostę na okres do 9 miesięcy (art. 88t u.p.z.), b) zezwolenia na pracę zawartego w decyzji o zezwoleniu na pobyt czasowy cudzoziemca, o jakiej mowa w art. 114 u.c.[16], c) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w rozumieniu art. 127 u.c., d) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa w trybie art. 139a u.c., e) zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy przez cudzoziemca delegowanego przez pracodawcę zagranicznego na terytorium RP zgodnie z art. 140 u.c. Szczegółowe relacje pomiędzy pracodawcą i pracownikiem-cudzoziemcem pozwoliły na wyodrębnienie poszczególnych typów zezwoleń, sklasyfikowanych w *§ 2 r.s.z.*

[16] Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 769.

3. Decyzja o odmowie przyjęcia powiadomienia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi

3.1. Decyzja o odmowie wpisu do ewidencji oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi

Uproszczoną postacią dopuszczenia cudzoziemca do wolnego stanowiska pracy na terytorium RP jest tryb notyfikacyjny pracy obywateli Ukrainy wprowadzony w związku z konfliktem zbrojnym tego państwa z Federacją Rosyjską z 2022 r. przez art. 22 u.p.u.[17] Regulacja ta pozwala zastąpić zezwolenie na pracę zawiadomieniem przez zatrudniającego cudzoziemca pracodawcę składanym do właściwego starosty (powiatowego urzędu pracy), w terminie 7 dni od podjęcia pracy przez cudzoziemca, o ile cudzoziemiec przebywa na terytorium RP legalnie, a warunki pracy odpowiadają wymogom minimalnego wynagrodzenia. Zawiadomienie (powiadomienie) powinno określać: rodzaj umowy, stanowisko, wymiar czasu pracy i najniższe dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku pracy. Szczególna sytuacja w państwie sąsiednim spowodowała, że wobec obywateli Ukrainy wprowadzono system rejestrowy, zbliżający zasady zatrudnienia do tych obowiązujących obywateli polskich. Uproszczenie dopuszczania do pracy niektórych kategorii cudzoziemców nie oznacza rezygnacji przez państwo z wymogów ostrożności, korzystania z instrumentów ochrony krajowego rynku pracy oraz wymogów bezpieczeństwa zewnętrznego. Jednym z tych instrumentów jest upoważnienie ministra właściwego do spraw pracy do określenia liczby obywateli Ukrainy, których pracodawca może zatrudnić, za pomocą relacji zachodzącej pomiędzy wszystkimi pracownikami i pracownikami – obywatelami Ukrainy. Jak zaznaczono w art. 22 ust. 17 u.p.u., wytyczne skierowane do ministra wydającego rozporządzenia ustalające proporcję liczby pracowników do pracowników – obywateli Ukrainy, obejmują: względy bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochronę lokalnych rynków pracy i zasadę komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich. Nie wydaje się, aby delegacja ustawowa była dobrym miejscem do tworzenia zasad

[17] Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167.

podejmowania pracy z punktu widzenia wizji państwa. Nawet jeśli przyjąć, że delegacja może tworzyć jakiekolwiek zasady prawa administracyjnego, to zasada komplementarności zatrudnienia cudzoziemców w stosunku do obywateli polskich znacznie wykracza poza zakres regulacji nie tylko art. 22 u.p.u., ale i całej tej ustawy, która przecież dotyczy wyłącznie zatrudniania obywateli Ukrainy, a nie cudzoziemców jako takich. Nie ma więc mowy o jakiejkolwiek „komplementarności" pracy cudzoziemców, ale – o czym już była szeroko mowa wcześniej – o zakazie zatrudniania cudzoziemców o podłożu konstytucyjnym, a to z racji na obywatelski walor prawa do pracy.

Choć przepisy u.p.z. zawierają dowody normatywne, iż ustawodawca w tej podstawowej regulacji z punktu widzenia reglamentacji pracy cudzoziemców miał świadomość kompetencji starosty na tle u.p.u., co wynika choćby z art. 108 ust. 1 pkt 64 u.p.z., to jednak w żadnej z tych ustaw nie uregulował mechanizmu przyjmowania od pracodawców powiadomień o zatrudnieniu (w tym o zawarciu umowy o pracę) przez cudzoziemca. Z art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.u. wynika, że pracodawca powiadamia powiatowy urząd pracy o zatrudnieniu już nawiązanym, bowiem od zawarcia umowy o pracę biegnie termin 7-dniowy na wniesienie powiadomienia organu. Samo powiadomienie polega na przekazaniu informacji dotyczących stosunku pracy, w tym jego treści oraz oznaczenia stron umowy. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 9 pkt 1 u.p.u. pracodawca „przekazuje informacje" powiatowemu urzędowi pracy. Powiadomienie nie jest czynnością rytualną, pozbawioną doniosłości prawnej; nie jest formalnym warunkiem badanym przy ocenie legalności zatrudnienia cudzoziemca. Jest czynnością notyfikacyjną, co oznacza, że jeżeli powiadomienie zostało przez starostę włączone do zbioru danych (w rozumieniu art. 218 § 1, art. 220 § 1 pkt 2 lit. a oraz art. 77 § 4 k.p.a.), to implikuje skutek wywiązania się z warunku legalnego zatrudnienia cudzoziemca; jest wówczas substytutem zezwolenia z obowiązku uzyskania zezwolenia. Powiadomienie, jak każde podanie wpływające do organu administracji publicznej, wymaga czynności kowencjonalnej, tj. podjęcia aktywności lub zastosowania milczenia. Jak wszystkie tryby notyfikacyjne milczące załatwienie powiadomienia w terminie przewidzianym na rozstrzygnięcie sprawy, nakazuje traktować jako fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. nastąpienie skutku właściwego zezwoleniu na pracę. Natomiast złożenie powiadomienia

o zatrudnieniu cudzoziemca zasługujące na negatywne załatwienie, choćby z powodu objęcia nim cudzoziemca nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego, naruszenia minimum proporcji liczby zatrudnionych względem liczby pracowników – cudzoziemców lub wskazania wynagrodzenia nieodpowiadającego wymogom minimalnego wynagrodzenia za pracę, wymaga wydania decyzji starosty o odmowie przyjęcia powiadomienia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi.

Instytucja przyjęcia powiadomienia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi – obywatelowi Ukrainy była zapewne inspirowana znacznie wcześniejszą, ale kompletną co do swojej konstrukcji, instytucją oświadczenia pracodawcy, składanego właściwemu powiatowemu urzędowi pracy, o powierzeniu pracy cudzoziemcowi. Ten mechanizm substytutu zezwolenia na pracę cudzoziemca wprowadzono art. 88z u.p.z., przewidując publiczny rejestr – ewidencję oświadczeń pracodawców, którzy w uproszczonym trybie (bez zabiegania o zezwolenie) zatrudniają cudzoziemca. Oświadczenie o powierzeniu pracy odnosi się tylko do pięciu kategorii obywateli: Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii i Ukrainy, co wynika z poruczenia przez art. 90 ust. 10 u.p.z. określania wykazu tych państw w § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się niektóre przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi[18].

Praca wykonywana na podstawie zgłoszenia przyjmującego postać oświadczenia pracodawcy może być wykonywana do 24 miesięcy (art. 88z ust. 2 pkt 2 u.p.z.) i nie może wchodzić w zakres pracy sezonowej z art. 90 ust. 10 u.p.z. Wpis do ewidencji oświadczeń pracodawców powierzających pracę cudzoziemcowi jest pozytywną formą załatwienia sprawy uwzględniającą żądanie oświadczenia w całości; stanowi czynność materialno-techniczną, obrazującą stan prawny, a więc podlegającą uwidocznieniu w zaświadczeniu zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. Warunki uzyskania wpisu to wymogi związane z niekaralnością stron stosunku pracy (co ma optymalizować stan bezpieczeństwa wewnętrznego) i brakiem pozorności deklaracji zatrudnienia cudzoziemca (co ma eliminować inne, w tym nastawione na działalność naruszającą prawo, aktywności stron stosunku pracy). Pozorność promesy nawiązania stosunku

[18] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2428.

pracy starosta obowiązany jest wywodzić za pomocą kryteriów ustawowych obejmujących brak środków finansowych po stronie pracodawcy, nieuiszczanie danin publicznych przez pracodawcę, niezgłaszanie pracowników do właściwych organów (art. 88z ust. 5 i 6 u.p.z.). Negatywnymi formami rozstrzygnięcia sprawy są: 1) decyzja o odmowie wpisu oświadczenia do ewidencji, gdy żądanie oświadczenia nie jest uwzględniane w całości oraz 2) decyzja orzekająca, na podstawie art. 104 § 2 k.p.a., w części dotyczącej terminu rozpoczęcia pracy przez cudzoziemca, gdy oświadczenie co do zasady jest wpisywane do ewidencji, ale organ uznał termin rozpoczęcia pracy za zbyt wczesny i odroczył go własnym rozstrzygnięciem (art. 88z ust. 3 u.p.z.).

Delegacja z art. 90 ust. 10 u.p.z. nie została zaopatrzona w jakiekolwiek wytyczne. Trudno więc odkodować wartości, jakimi ma kierować się minister właściwy do spraw pracy, dopuszczając pewną grupę państw do korzystania z zatrudniania ich obywateli na terytorium RP bez zezwolenia, w wymiarze czasowym tylko o rok krótszym (2 lata) od tego, jaki wymaga uzyskania zezwolenia (3 lata). Po raz kolejny natomiast mamy do czynienia z podustawowym mechanizmem uchylania konstytucyjnego zakazu zatrudniania cudzoziemców. Wypada więc, aby akty znoszące ten zakaz, czy to w formule zezwolenia na pracę, czy to w formule notyfikacyjnej, również zachowywały poziom ustawowy.

4. Decyzja o zezwoleniu na realizację obowiązku nauki poza szkołą w związku z zawarciem przez ucznia umowy o pracę

W pewnej partii stosunków pracy dochodzi do ścierania się wartości wynikających z równolegle realizowanych statusów: pracownika oraz ucznia. Stąd ustawodawca dokonuje pewnych wyborów i tworzy system, który ma gwarantować zachowanie istoty każdego z tych statusów. W szczególności ma na względzie, iż obydwa statusy są – w odróżnieniu np. od statusu pracownika i cudzoziemca – statusami rezonującymi sferę zarobkowania, utrzymywania się i pracy na rzecz społeczeństwa. Pobieranie nauki w ramach obowiązku szkolnego lub nauki służy wypracowaniu puli wiedzy i umiejętności pozwalających tak ukształtować predyspozycje, jak i podejmować zatrudnienie na podstawie pozyskanego zasobu

wiedzy. Nauka jest więc teoretycznym przygotowaniem do życia, w tym do zarobkowania, wykonywania pracy, wykonywania zawodu.

Stosownie do art. 35 ust. 1 pr.ośw. nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej niż do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 2 pr.ośw.). Co istotne, obowiązek nauki w stosunku do osoby, która ukończyła szkołę podstawową i nie ukończyła lat 18, zgodnie z art. 36 ust. 9 pkt 2 pr.ośw., może być spełniany przez realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy. Te odrębne przepisy to art. 191 i nn. k.p. regulujące zasady pracy realizowanej przez pracownika młodocianego na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Osoba, która nie ukończyła jeszcze szkoły podstawowej lub jest w wieku, w którym zwykle uczęszcza się do takiej szkoły (nie posiadając ukończonych 15 lat), pragnąc podjąć pracę, musi zabiegać o zezwolenie dyrektora szkoły podstawowej na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą, stosownie do art. 191 § 2^5 k.p. Tylko uzyskanie takiego zezwolenia umożliwia zawarcie przez pracodawcę z pracownikiem umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy (art. 191 § 2^3 k.p.).

Podobnego utrudnienia ustawodawca nie wprowadził w wypadku drugiej z form umów w celu przygotowania zawodowego (nauki zawodu), a więc zatrudnienia podejmowanego przez osoby, które ukończyły szkołę podstawową, chociażby i przed ukończeniem 15 lat (art. 191 § 2^2 i art. 191 § 2^5 k.p.). Reglamentacja pracy w postaci zezwolenia dyrektora szkoły obejmuje zatem osoby nieposiadające wykształcenia podstawowego, a więc niegwarantujące posiadania minimum wiedzy pozwalającej opanować wiedzę właściwą wykonywaniu konkretnego zawodu (choćby i niewymagającą kwalifikacji zawodowych). Zezwolenie dyrektora szkoły jest więc decyzją otwierającą dostęp do pracy w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy u pracodawcy. Co interesujące, uzyskanie wieku 15 lat przez osoby wciąż uczęszczające do szkoły podstawowej nie zwalnia z uzyskania takiego zezwolenia dyrektora szkoły. Można by stwierdzić, że poziom doświadczenia życiowego 15-latka nie

usprawiedliwia w realiach stosunków pracy z nieposiadania wiedzy przewidzianej programem szkoły podstawowej.

W niezwykle zatem ścisły sposób ustawodawca powiązał elementarną wiedzę osoby uzyskującej świadectwo ukończenia szkoły podstawowej z wiedzą minimalną wymaganą od pracownika. Wiekiem granicznym jest wiek 18 lat, o jakim mowa w art. 35 ust. 1 pr.ośw. Zatem granice dysponowania wiedzą teoretyczną i granice wiekowe uregulowane w pr.ośw. delimitują prawo do pracy w rozumieniu k.p. Zakazy podejmowania pracy wynikające z niedostatków wiedzy elementarnej (objętej programem szkoły podstawowej) lub wiekiem poniżej 18 lat są zakazami względnymi; ich uchylenie odbywa się w postępowaniu administracyjnym służącym zachowaniu gwarancji: a) adekwatności niepełnej wiedzy w obszarze szkoły podstawowej względem wykonywanej pracy (przyuczenie do wykonywania określonej pracy), b) gwarancji dalszego uzupełniania wiedzy z zakresu szkoły podstawowej (w trakcie trwającego wciąż obowiązku nauki) pomimo podjęcia pracy. Z trybu zezwolenia zwolniono tylko osoby, które ukończywszy szkołę podstawową, jeszcze nie ukończyły lat 15 i mogą podejmować naukę zawodu.

Instytucja zezwolenia na wykonywanie obowiązku szkolnego u pracodawcy jest instytucją umożliwiającą, w drodze pewnego wyjątku od zakazu, podejmowanie pracy przez osoby uczące się w szkole podstawowej (tak przed, jak i po ukończeniu 15. roku życia; art. 191 § 2^3 i art. 191 § 2^6 zd. wstępne k.p.) przez nawiązanie stosunku pracy i wejście – jeszcze przed 18 rokiem życia – w relacje umożliwiające utrzymywanie się własnym staraniem i równocześnie zapobieżenie kolizji z trwającym wciąż obowiązkiem nauki. Tam bowiem praca jest dozwolona, gdzie: a) szkoła podstawowa będzie wprawdzie kontynuatorem realizacji przekazywania wiedzy teoretycznej (gdy uczeń szkoły podstawowej jest w wieku nieprzekraczającym 15 lat), ale uczeń będzie absorbowany pracą (art. 191 § 2^3 k.p.) lub b) gdy szkoła podstawowa tylko w nadzwyczajnym trybie będzie kontynuatorem realizacji przekazywania wiedzy teoretycznej wobec osoby, która już ukończyła 15 lat (w oddziale przysposabiającym do pracy szkoły podstawowej; art. 191 § 2^6 pkt 1 k.p.) lub też pracodawca, wyręczając szkołę podstawową, zapewni takiemu uczniowi spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą, zaś sama praca wciąż będzie absorbowała ucznia, utrudniając zdobywanie wiedzy. Zezwolenie ma być zatem

instrumentem publicznej kontroli nad gwarancjami realizacji obowiązku ukończenia szkoły podstawowej pomimo podjęcia pracy, która jest czynnikiem zmniejszającym szanse na optymalne ukończenie edukacji na poziomie szkoły podstawowej. Dyrektor szkoły wydający zezwolenie ocenia, czy osoba nieposiadająca wykształcenia podstawowego, w wieku poniżej 15 lat, a więc wciąż czynnie uczęszczająca do szkoły, lub która ukończyła 15 lat (a więc budząca jeszcze większe wątpliwości co do biegu toku nauki, gdy szkoła nie jest w stanie kontynuować nauki w związku z brakiem oddziału przysposabiającego do pracy), może przystąpić – bez wizji szkody dla realizacji obowiązku nauki – do umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy.

5. Oddział szkolny przysposabiający do pracy

Przepisy prawa administracyjnego w sferze oświaty znają dwie odmiany ochrony ucznia przed negatywnymi skutkami nawiązania stosunku pracy na podstawie umowy w celu przygotowania zawodowego w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy, które mogą okazać się szkodliwe dla obowiązku nauki lub mogą utrudniać jego realizację. Pierwsze to zezwolenie obligatoryjne na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą, o jakim mowa w art. 191 § 2^5 k.p., którym wyłącznie organ (współdziałając z innymi organami) w toku postępowania administracyjnego rozstrzyga o dopuszczalności łączenia pracy z obowiązkiem szkolnym; ma to miejsce w stosunku do osoby, która jeszcze nie ukończyła 15 lat i nie ukończyła szkoły podstawowej. Druga postać zezwolenia, to zezwolenie fakultatywne, przewidziane w stosunku do osoby, która jeszcze nie ukończyła szkoły podstawowej, ale już ma ukończone 15 lat. Taka osoba, zgodnie z regulacjami pr.ośw., może kontynuować spełnianie obowiązku szkolnego w szkole, będąc już pracownikiem, ale wówczas wymaga to od szkoły zorganizowania oddziału przysposabiającego do pracy. Zgodnie z art. 191 § 2^6 pkt 1 k.p. uczęszczanie do takiego oddziału zwalnia z obowiązku uzyskania zezwolenia dyrektora szkoły na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą. Jeżeli zaś brak jest możliwości uczęszczania przez ucznia-pracownika do oddziału przysposabiającego do pracy, zezwolenie, podobnie jak miało to miejsce w przypadku

osób z art. 191 § 2^5 k.p., jest wyłącznym aktem dopuszczającym do wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Naturalnie odmienny jest zakres spełniania obowiązku szkolnego u pracodawcy (poza szkołą), w wypadku osób z art. 191 § 2^5 w zw. z art. 191 § 2^3 oraz z art. 191 § 2^6 pkt 1 k.p. Inny jest też zakres władztwa dyrektora szkoły orzekającego raz to w celu rozstrzygnięcia, czy obowiązek szkolny osoby stosunkowo młodej (poniżej 15. roku życia) ma szansę na optymalne wykonanie w zakresie realizowanym poza szkołą, w zakładzie pracy (art. 191 § 2^5 w zw. z art. 191 § 2^3 k.p.), raz to, czy obowiązek szkolny realizowany poza szkołą, w zakładzie pracy, przez osobę, która ukończyła już 15 lat, zagwarantuje jej zakres wiedzy, który mogłaby zdobyć w oddziale szkolnym przysposabiającym do pracy (w art. 191 § 2^6 k.p. punkty 1 i 2 połączono alternatywą rozłączną „albo"). Badana jest zatem tak samodzielność, dojrzałość, gotowość osoby do organizowania swojej nauki poza szkołą, jak i to, czy jej umiejętności zdobywania wiedzy pozwalają na osiągnięcie poza szkołą poziomu prezentowanego przez osoby uczące się w oddziałach przysposabiających do pracy.

6. Postanowienie dyrektora poradni psychologiczno-pedagogicznej w sprawie opinii o dopuszczalności spełniania obowiązku nauki u pracodawcy

Pierwszą z relacjonowanych dotychczas okoliczności właściwy dyrektor szkoły bada na podstawie danych znanych mu z urzędu o uczniu, a także przy pomocy instytucji współdziałania, o jakiej mowa w art. 106 k.p.a. w zw. z art. 191 § 2^4 i art. 191 § 2^6 pkt 2 k.p., które wymagają uzyskania pozytywnej opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej. Taka opinia jest opinią tylko z nazwy; bowiem gdy idzie o jej funkcję (skoro tylko pozytywna otwiera drogę do udzielenia zezwolenia) jest w istocie uzgodnieniem, jakie następuje ze strony właściwej poradni psychologiczno-pedagogicznej. Negatywne stanowisko poradni prowadzi do obowiązku odmowy wydania zezwolenia na spełnianie przez ucznia obowiązku szkolnego poza szkołą, a tym samym uniemożliwia mu nawiązanie stosunku pracy w celu przygotowania zawodowego w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy.

Szczególne regulacje postępowania administracyjnego w sprawach rozstrzygnięć wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne przewidują, w odróżnieniu od k.p.a., dwie formy aktów jurysdykcyjnych: orzeczenia i opinie, co wynika z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych[19]; to jednak, że wskazując na funkcję rozstrzygnięcia organu współdziałającego, posłużono się terminem „opinia" („pozytywna opinia", tzn. uzgodnienie, zgoda z art. 106 § 1 k.p.a.), tylko potwierdza, iż właściwa poradnia wydaje w tym przedmiocie postanowienie zaskarżalne zażaleniem. Również § 7 ust. 2 tego rozporządzenia wskazuje, że to właściwy dyrektor szkoły prowadzący postępowanie główne występuje do poradni, która ma termin 7-dniowy na wydanie opinii[20]. Podstawą prawną postanowienia opiniującego zasadność realizacji obowiązku szkolnego poza szkołą, w tym u pracodawcy, jest art. 191 § 2^4, art. 191 § 2^6 pkt 2 k.p. w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych[21], który wyposaża poradnię psychologiczno-pedagogiczną do wydawania opinii w sprawach określonych w k.p. Rozstrzygnięcie opiniujące realizację obowiązku nauki poza szkołą, w tym w zakładzie pracy, jest rozstrzygnięciem władczo kwantyfikującym stanowisko w sprawie indywidualnych możliwości psychofizycznych osoby opiniowanej, w rozumieniu § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 cyt. rozporządzenia. Takie rozstrzygnięcie determinuje wynik sprawy głównej w przedmiocie udzielenia zezwolenia, a tym samym ma wpływ na dopuszczalność nawiązania z uczniem stosunku pracy. Ma zatem walor postanowienia w sprawie

[19] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2061.

[20] Regulacje te należy traktować tylko pomocniczo, bowiem przedmiot tego rozporządzenia ograniczony został tylko do opinii wydawanych w sprawach § 2 pkt 3 tego rozporządzenia, a więc opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. Nie obejmuje tym samym opinii o zasadności realizacji obowiązku szkolnego poza szkołą na potrzeby wydania zezwolenia. W sprawach nieuregulowanych zastosowanie będą miały przepisy k.p.a., co wynika m.in. z § 20 tego rozporządzenia, który wprowadza tryb nadzwyczajny uchylenia ostatecznego orzeczenia, stosownie do art. 163 k.p.a.

[21] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2499.

incydentalnej, wydawanego w trybie art. 106 k.p.a. To dyrektor poradni psychologiczno-pedagogicznej wydaje, jako organ poradni, tego rodzaju opinię (tytuł do podpisania opinii przez dyrektora reguluje § 6 ust. 1 pkt 11 i *a contrario* § 6 ust. 1 pkt 10 cyt. rozporządzenia); specjaliści, członkowie zespołu, są wyłącznie podmiotami sporządzającymi tekst opinii, a więc projektującymi opinię. Zespół poradni, a więc organ kolegialny, jest organem wydającym, jako odrębny twór orzeczniczy, rozstrzygnięcia wyłącznie w przedmiotach wymienionych enumeratywnie w § 7 tego rozporządzenia; brakuje tam spraw opiniowania realizacji obowiązku nauki u pracodawcy.

7. Publiczne przysposobienie do pracy w ramach obowiązku nauki w zakładzie pracy

Jak wynika z art. 111 pkt 10 pr.ośw., minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi w drodze rozporządzenia szczegółową organizację publicznych szkół i publicznych przedszkoli, uwzględniając prawidłową realizację celów i zadań szkół i przedszkoli, w tym warunki tworzenia w szkole podstawowej oddziału przysposabiającego do pracy. Kluczowe znaczenie dla funkcji oddziału przysposobienia zawodowego, a w konsekwencji dla zezwolenia dyrektora szkoły, które stanowi alternatywę dla nauki w takim oddziale ma § 16 r.s.o.s.[22]

Uprawnienie do utworzenia oddziału w szkole podstawowej przysposabiającego uczniów do pracy powstaje, gdy w szkole status ucznia posiadają osoby, które ukończyły już 15 lat (a więc chronologia promocji wskazuje, że powinni tę szkołę ukończyć), ale wciąż są uczniami, gdyż nie uzyskali promocji do VII klasy lub też dopiero uzyskali promocję do klasy VII. Chodzi tu więc wyraźnie o osoby o zmniejszonych możliwościach edukacyjnych, na co wskazuje § 16 ust. 1 zd. wstępne r.s.o.s., który określając zakres podmiotowy oddziału przysposabiającego do pracy, wskazuje na osoby, które nie rokują ukończenia szkoły podstawowej w normalnym trybie, a przez to wymagają ułatwienia im tego za pomocą instrumentów z § 16 ust. 3 r.s.o.s.; przepis ten stanowi o konieczności dostosowania

[22] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2736.

podstawy programowej do potrzeb i możliwości ucznia. Potrzeby to z pewnością konieczność myślenia, przez najbliższe 3 do 6 miesięcy, o zarobkowaniu w związku z widocznym brakiem możliwości kontynuacji nauki w szkole średniej, zaś możliwości to ograniczenia psychofizyczne, wymagające wiedzy specjalnej (z zakresu pedagogiki i psychologii). Zezwolenie z art. 191 § 2^6 pkt 2 k.p. jest więc instrumentem ratującym perspektywę życiową osoby nieporadnej w wypełnianiu obowiązku szkolnego. Pozwala zmniejszyć wobec 15-latka wymagania edukacyjne, ale kosztem czasu, jaki poświęci na przyuczenie się do pracy, a przez to, tracąc wprawdzie z horyzontu dalszą edukację w szkole średniej (bo pod znakiem zapytania jest nawet ukończenie szkoły podstawowej), będzie dzięki woli nawiązania stosunku pracy miał w przyszłości zapewnione minimum zabezpieczenia socjalnego, nie osiągnąwszy nawet minimum wiedzy teoretycznej zakładanej przez ustawodawcę w ramach obowiązku nauki. Nieco inną funkcję ma zezwolenie dyrektora szkoły na spełnianie obowiązku szkolnego przez osobę, która jeszcze nie ukończyła lat 15 i – właśnie z tego powodu – jest wciąż uczniem szkoły podstawowej; taka osoba niejako podąża drogą edukacyjną zgodnie z tempem wymaganych promocji rocznych, ale jest osobą, która w trybie art. 191 § 2^5 k.p. pragnie nawiązać stosunek pracy. Jej rozwój społeczny, świadomość wartości, jaką ze sobą niesie, zdolność do zarobkowania i samoutrzymania, świadczą o szybszym, niż w przypadku przeciętnych uczniów, tempie asymilacji społecznej i wkraczania w relacje właściwe osobom dorosłym. Zezwolenie udzielane w tym wypadku przez dyrektora szkoły na realizację obowiązku nauki poza szkołą, w tym u pracodawcy, nie będzie swoją argumentacją odwoływało się do niedostatków sfery rozwojowej, ale do sfery premiowania cech cennych dla obywateli, świadczących o samozaradności życiowej.

Co interesujące, podmiotem, który może przejąć zadania szkoły w zakresie realizacji podstawy programowej, gdy szkoła nie utworzyła oddziału przysposabiającego do pracy i przesądzić o udzieleniu zezwolenia przez dyrektora szkoły, może być sam pracodawca, co wynika z § 16 ust. 5 r.s.o.s. Na podstawie stosownej umowy ze szkołą pracodawca może zobowiązać się do realizacji przysposobienia do pracy, a więc do realizacji procesu edukacyjnego w sposób właściwy dla oddziału przysposabiającego do pracy. Niewątpliwie, pomimo cywilnoprawnej formy przejęcia tego zadania od szkoły publicznej,

jest to publiczne zadanie zakładu pracy. Pracodawca zatem z jednej strony w trakcie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy) realizuje funkcję zobowiązaniową i zgodnie z § 2 r.p.z.[23] przygotowuje zawodowo pracownika, a z drugiej realizuje funkcję publiczną z zakresu oświaty i prowadzi przysposobienie do pracy stanowiące odmianę realizacji obowiązku nauki zgodnie z § 16 ust. 5 r.s.o.s. Choć trzeba przyznać, że tryb, w jakim działa pracodawca w pierwszej ze sfer (wykonywanie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego), również ma elementy przypominające działanie zakładu administracyjnego, zwłaszcza gdy idzie o organizację egzaminu, jakiemu poddawany jest pracownik oraz wydawanie zaświadczenia „stwierdzającego nabycie umiejętności w wykonywaniu prac", o jakich mowa w § 16 i § 17 r.p.z.

Wydaje się, że to właśnie kumulacja zadań prywatnych (ze stosunku pracy, przyuczenia do wykonywania określonej pracy) oraz zadań publicznych (z zakresu obowiązku nauki, przysposobienia do pracy) sprawiła, iż zaświadczenie stanowiące wynik procedury nabywania umiejętności wykonywania prac przez pracownika – ucznia, jest zaświadczeniem z art. 217 k.p.a. W trakcie zadań realizowanych przez pracownika – adresata zezwolenia dyrektora szkoły obydwa zadania pracodawcy w istocie nie dają się rozdzielić. Zatem kontrola ich legalności jest kontrolą o podłożu publicznoprawnym, bowiem w obowiązkach tych chodzi o zapewnienie pracownikowi wiedzy i kwalifikacji właściwych tym zapewnianym przez szkoły publiczne.

8. Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z zawiadomieniem o zawarciu umowy o pracę z młodocianym

Niezależnie od wymogów uzyskania zezwolenia właściwego dyrektora szkoły na realizację obowiązku nauki poza szkołą przez osobę mającą przyuczać się do wykonywania określonej pracy w postępowaniu wymagającym uzgodnienia z właściwą poradnią psychologiczno-pedagogiczną, zawarcie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego wymaga – jakkolwiek już po jej zawarciu – zawiadomienia

[23] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010.

o tym zdarzeniu właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez pracodawcę. Stosownie do § 3a r.p.z. o zawarciu umowy, o której mowa w § 3 r.p.z. (umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego), pracodawca zawiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego[24]. Można zadać pytanie, dlaczego organ gminy został wskazany jako ten, który powinien mieć wiedzę o stosunku pracy i wiedzę tę ewentualnie wykorzystać do wykonywania własnych kompetencji, zlokalizowanych zapewne poza k.p. Organ ten, z mocy art. 7 pkt 1 i 9 u.p.s., wykonuje zadania w zakresie zabezpieczenia społecznego w sferze zapobiegania ryzykom ubóstwa i bezradności w sprawach wychowawczych. Jak już podkreślano przy okazji oceny przesłanek wydania zezwolenia na realizację obowiązku nauki poza szkołą, osoba podejmująca pracę w celu przyuczenia do wykonywania określonej pracy może być, zwłaszcza gdy ukończyła lat 15 i nie ukończyła szkoły podstawowej, osobą zagrożoną tego rodzaju ryzykiem. Zawiadomienie ze strony pracodawcy o zawarciu takiej umowy z pracownikiem młodocianym ma jej zapewnić nie tylko socjalną podstawę egzystencji, z racji uzyskiwanego wynagrodzenia (co wynika z umowy o pracę), nie tylko zapewnić szansę na ukończenie edukacji na poziomie podstawowym (co wynika z zezwolenia dyrektora szkoły), ale i zabezpieczyć przed widmem patologii, jeżeli to ona wygenerowała stan nieukończenia szkoły podstawowej w zakładanym terminie lub też gdy trudna sytuacja bytowa zmusiła dziecko do poszukiwania źródeł utrzymywania rodziny, zwłaszcza jeżeli to niewywiązywanie się z alimentacji zmotywowało dziecko do podjęcia pracy. Jeżeli obawy te, związane z motywacją rozpoczęcia pracy przez młodocianego, w ocenie wójta się potwierdzą, obowiązany jest on z mocy art. 110 ust. 5 u.p.s. uwzględnić to, że pracownik taki jest pokrzywdzonym obywatelem i zasługuje na wytoczenie na jego rzecz powództwa roszczenia o charakterze alimentacyjnym. Przepis art. 110 ust. 5 zd. 2 u.p.s. w takim postępowaniu przyznaje wójtowi (kierownikowi ośrodka pomocy społecznej) status organu, który z urzędu strzeże praworządności w sferze prawa rodzinnego i czyni to na prawach prokuratora w procesie cywilnym. Ochrona praworządności w sferze prawa rodzinnego,

[24] Gdy pracodawca jest rzemieślnikiem, dodatkowo zawiadamia o tym fakcie właściwą izbę rzemieślniczą.

której przyczyną naruszenia może okazać się legalne nawiązanie stosunku pracy z młodocianym, należy do kategorii zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządu gminnego i z tego tytułu generuje na tle prawa pracy kompetencje o charakterze władczym z mocy art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Warto wskazać na wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 sierpnia 2005 r., II SA/Kr 1313/03[25], w którym podkreślono zwiększony poziom bezpieczeństwa prawnego w sferze stosunków pracy, gdzie instrumentem optymalizującym ten poziom jest publiczny obowiązek notyfikacyjny, polegający m.in. na zawiadamianiu organu gminy o zawarciu stosunku pracy. Podobne ryzyko zatrudniania młodocianego poza wiedzą administracji właściwej w sprawach prawa pracy i zabezpieczenia społecznego nie istnieje np. w wypadku zatrudnienia w reżimie art. 304^5 k.p., bowiem tu organem udzielającym zezwolenia na pracę dziecka jest już inspektor pracy. Państwo zatem ma wiedzę o zawarciu i wykonywaniu umowy o pracę już z urzędu, i to jeszcze przed zawarciem tej umowy. Podobny charakter względem zezwolenia dyrektora szkoły podstawowej miały regulacje odnoszące się do zezwolenia właściwego gimnazjum zawarte w *§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum*[26].

9. Decyzja inspektora pracy o zezwoleniu na pracę dziecka. Decyzja inspektora pracy zatwierdzająca wykaz prac lekkich

Regulacje k.p. wyodrębniają kilka kategorii dzieci zatrudnianych na podstawie umowy o pracę. Podstawową kategorię stanowią młodociani, o jakich mowa w art. 190 k.p., a więc osoby w wieku między 15 a 18 lat, lub wyjątkowo nieco poniżej lat 15. Jednakże przepis art. 304^5 § 1 k.p. spośród tej grupy wyodrębnia kategorię dzieci, które nie ukończyły 16. roku życia, wprowadzając w stosunku do takich „młodszych młodocianych" dodatkowe zaostrzenia co do

[25] CBOSA.

[26] *Dz.U. z 2002 r., nr 214, poz. 1808*.

podejmowania zatrudnienia, niezależnie od tych związanych z przewidzianą przez prawo pracy formą umowy o pracę, tzn. umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, wymagającej uzyskania zezwolenia dyrektora szkoły na realizację obowiązku nauki poza szkołą i opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej. Takim instrumentem jest zezwolenie właściwego inspektora pracy na pracę dziecka w wieku pomiędzy 16. a 18. rokiem życia. Jak wynika z art. 304^5 § 1 k.p., zezwolenie jest wymagane z tej racji, iż nie wszystkie zakresy działalności pracodawcy (tzn. zakresy produkcji i usług) ustawodawca pozwolił realizować przez zatrudnione dziecko. Nie chodzi przy tym o prace wzbronione, niestanowiące prac lekkich w rozumieniu art. 200^1 k.p., ale o segment rynku, profil aktywności pracodawcy. Przepis ten zawiera enumeratywną listę obszarów aktywności pracodawcy, w których pracownik do 16. roku życia może zostać zatrudniony. Jak wynika z niego, wykonywanie pracy przez dziecko do ukończenia przez nie 16. roku życia jest dozwolone wyłącznie na rzecz podmiotu prowadzącego działalność kulturalną, artystyczną, sportową lub reklamową. Ocena, czy działalność pracodawcy obejmuje jeden z tych profili, następuje w postępowaniu w przedmiocie udzielenia dziecku zezwolenia na pracę, prowadzonym przez inspektora pracy. Negatywna ocena inspektora pracy co do profilu pracodawcy pragnącego zatrudnić młodszego młodocianego prowadzi do wydania decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia na pracę i w konsekwencji stanowi zaporę dla zawarcia umowy o pracę.

Niezależnie od obszaru aktywności zakładu pracy inspektor pracy w postępowaniu w przedmiocie zezwolenia na pracę młodocianego bada względy bezpieczeństwa dziecka z punktu widzenia: jego życia, zdrowia i rozwoju oraz gwarancji realizacji obowiązku szkolnego. W art. 304^5 § 3 k.p. postanowiono, że właściwy inspektor pracy odmawia wydania zezwolenia, jeżeli wykonywanie pracy powoduje zagrożenie dla życia, zdrowia i rozwoju psychofizycznego dziecka lub też zagraża wypełnianiu obowiązku szkolnego przez dziecko, jeżeli takiemu obowiązkowi dziecko podlega. W zasadzie to inspektor pracy jest organem wyspecjalizowanym w zakresie objętym zezwoleniem tylko co do wymogów bezpieczeństwa dla życia i zdrowia pracownika, co wynika z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP, gdzie organ ten uczyniono organem nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zatrudniania młodocianych; podstawą zezwolenia na pracę dziecka jest art. 304^5 § 1–5 k.p. w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 12 ustawy o PIP.

W tym ostatnim przepisie jednym poświęconym w ustawie o PIP zezwoleniom na pracę dzieci postanowiono, że do zadań PIP należy wydawanie i cofanie zezwoleń w przypadkach, o których mowa w art. 304^5 k.p. W zakresie ewentualnych zagrożeń, które mogłyby stanowić barierę dla realizacji stosunku pracy z punktu widzenia prawidłowego rozwoju psychofizycznego dziecka, inspektor pracy obligatoryjnie dopuszcza dowód z orzeczenia lekarza stwierdzającego brak przeciwwskazań do wykonywania przez dziecko pracy oraz współdziała z poradnią psychologiczno-pedagogiczną, która wydaje w trybie art. 106 k.p.a. postanowienie w przedmiocie opinii o braku przeciwwskazań do wykonywania przez dziecko pracy. W tym wypadku, w odróżnieniu od opinii podejmowanej przez taką poradnię w fazie wydawania przez dyrektora szkoły zezwolenia na wykonywanie obowiązku nauki poza szkołą, opinia z art. 304^5 § 4 pkt 2 k.p. nie wiąże inspektora pracy. W zakresie możliwości niezakłóconej realizacji obowiązku szkolnego (o ile pracownik mu podlega) inspektor pracy ma obowiązek współdziałać na podstawie art. 304^5 § 4 pkt 4 k.p. w zw. z art. 106 k.p.a. z właściwym dyrektorem szkoły, który wydaje postanowienie opiniujące możliwość wypełniania obowiązku szkolnego w okresie wykonywania przez dziecko pracy. Również i ta opinia jest opinią realną, a więc nie wiąże organu prowadzącego postępowanie główne w przedmiocie zezwolenia na pracę. Zezwolenie jest decyzją o stale aktualnych warunkach jego realizacji, co oznacza, że zawarte w nim rozstrzygnięcie co do rodzaju pracy, pracodawcy, terminu, wymiaru dobowego czasu pracy – winny być aktualne przez cały okres wykonywania umowy o pracę. Dezaktualizacja któregoś z warunków oznacza podstawę do cofnięcia zezwolenia z urzędu przez inspektora pracy (art. 304^5 § 7 k.p.). Zezwolenie jest też aktem w pełni dyspozytywnym w czasie, co stanowi następstwo dobrowolności samego stosunku pracy. Może być zatem na żądanie pracownika (przedstawiciela ustawowego, gdyby pracownica w wieku powyżej 16 lat nie była pełnoletnia z mocy odrębnych przepisów) cofnięte. Akt cofnięcia zezwolenia naturalnie jest decyzją administracyjną, wydawaną na podstawie (art. 304^5 § 6 k.p.).

Przepis art. 304^5 k.p. został zamieszczony w Dziale XV k.p. zatytułowanym *Przepisy końcowe*. Nie jest tym samym uzupełnieniem regulacji art. 191 k.p. i nn. odnoszących się do zatrudniania młodocianych na podstawie umowy w celu przygotowania zawodowego. Pracodawca w tym wypadku nie przejmuje części obowiązków publicznych szkoły, do której winien uczęszczać uczeń, stąd badaniu podlega już nie możliwość realizacji obowiązków związanych z nauką poza szkołą (w tym u pracodawcy), ale czasowa i obciążeniowa adekwatność pracy do pogodzenia ze zwykłym tokiem zajęć w szkole, zwłaszcza że zwykle nie chodzi tu już o szkołę podstawową, którą co do zasady kończy się w wieku 15 lat, ale o szkołę średnią. Stąd akcent ustawodawcy (a więc i właściwość organu udzielającego zezwolenie kształtujące status pracownika) nie pada na organ działający w granicach systemu oświaty (dyrektora szkoły i kuratora oświaty w II instancji), ale na organ inspekcji pracy. Rzecz bowiem w tym, aby jakość i czas pracy zlecanej pracownikowi, pozbawionej ograniczeń jakościowo-ilościowych właściwej przygotowaniu zawodowemu ucznia, nie obciążała go w sposób kolidujący z edukacją i rozwojem młodego wciąż, kształtującego się fizycznie i intelektualnie, obywatela. Kluczem delimitującym reżimy zezwoleń z art. 304^5 § 1 z jednej strony oraz art. 191 § 2^5 i art. 191 § 2^6 pkt 2 k.p. z drugiej strony, jest art. 191 § 2 k.p., zgodnie z którym umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego, narzucająca drugi z tych reżimów, jest jedyną dopuszczalną formą zatrudnienia dziecka w wieku od 16. roku życia (a więc w zakresie wkraczającym podmiotowo w pierwszy z reżimów), gdy pracownik jest młodocianym nieposiadającym kwalifikacji zawodowych. Z definicji zatem dziecko nie posiada w ocenie prawodawcy żadnych kwalifikacji zawodowych do ukończenia 16. roku życia, zaś po tej dacie: a) albo jest pracownikiem wykwalifikowanym (np. gdy ma za sobą umowę w celu przygotowania zawodowego), b) albo też jest dopuszczane do pracy o wymaganych kwalifikacjach powszechnych, tj. dostępnych w zasadzie każdemu, bez względu na kierunkowe wiadomości lub doświadczenie. W takim wypadku sama wola, czucie się uzdolnionym lub predestynowanym, sama chęć, czy też marzenia o pracy, niejako nawiązując do pierwotnej swobody umów, ważą więcej niż wszystkie publiczne aspekty ograniczające tę swobodę.

Naturalnie ustawodawca próbuje tworzyć pewne granice, w ramach których minimalizuje ryzyko zatrudniania pracownika bez wymaganych kwalifikacji. Jedną z metod jest zatrudnienie w ramach powszechnie posiadanych kwalifikacji, a więc w obszarach rynku zakładów pracy obejmujących działalność w sferze kultury, sztuki, sportu, reklamy w rozumieniu art. 304^5 § 1 k.p. w wypadku dzieci, które nie ukończyły 16. roku życia. Zamysł był zapewne właściwy. Takie bowiem sfery aktywności harmonizują z talentami i zdolnościami, które uwydatniają się, a niekiedy nawet osiągają apogeum w wieku dziecięcym czy młodzieńczym. Talent muzyczny, talent plastyczny, uzdolnienia aktorskie, umiejętności związane z tradycjami ludowymi, zwłaszcza gdy są akcelerowane w szkołach artystycznych (np. w muzycznych) lub w rodzinach, mogą stanowić dostateczną podstawę zarobkowania przez sprzedaż wyrobów rękodzieła ludowego (w wypadku dzieci uzdolnionych plastycznie, manualnie), przez komercyjne występy (w wypadku dzieci koncertujących, uzdolnionych muzycznie) lub nagrania (w wypadku dzieci uzdolnionych aktorsko, np. w wypadku sztuk teatralnych, reklam i akcji promocyjnych), wystawy (np. w wypadku dzieci uzdolnionych fotograficznie) albo udziały w rozgrywkach sportowych (gdzie klub sportowy wypłaca wynagrodzenie z kontraktu). Ale widoczne są dwa rodzaje ryzyka, pierwsze związane z zakładem pracy i jego profilem, zaś drugie związane z dzieckiem i jego procesem kształtowania jako pracującego obywatela. W zakładach pracy niezwykle trudno o te, które świadczą wyłącznie usługi z katalogu art. 304^5 k.p. Nie wiadomo zatem, czy raczej ma dominować aspekt formalny i figurowanie w stosownym rejestrze takiej działalności pośród dziesiątek innych, czy też chodzi o podmioty z wyłącznością zajmujące się sferą kultury, sportu, sztuki i reklamy. Każda z interpretacji niesie ryzyko. Zagubienie aktywności pracodawcy z art. 304^5 k.p. pośród innych aktywności rynkowych może, nawet mimowolnie, spolaryzować zakres czynności pracownika na te niezwiązane z umową o pracę. Z kolei podmioty świadczące wyłącznie taką aktywność, aby zatrudniały pracowników (bo zwykle są niesformalizowanymi tworami społecznymi, kołami zainteresowań, grupami lokalnych aktywistów jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, np. osiedlowych, wolontariatowymi; działają „przy" jakiejś instytucji, organizacji zwłaszcza społecznej, np. przy ośrodku kultury, przy kółku rolniczym, przy

stowarzyszeniu, przy kole gospodyń wiejskich, przy domu dziecka) musiałyby być niezwykle silne finansowo i rozbudowane. A takich, w tych obszarach, i to zainteresowanych zatrudnianiem dzieci na podstawie umowy o pracę, w zasadzie nie ma, co samo rozwiązanie dopuszczające dziecko poniżej 16. roku życia do pracy czyniłoby współcześnie martwym.

Wydaje się, że próby rozwiązania tego zagadnienia trzeba poszukiwać w drugim obszarze, jaki ustawodawca przewidział, dopuszczając świadczenie pracy przez dziecko, tzn. przewidując dzieci-pracowników, które ukończyły 16. rok życia i tym samym niejako wyzwoliły się z wymogu sprofilowania zakresu działania swojego pracodawcy, o jakim mowa w art. 304^5 § 1 k.p., a więc w reżimie ochrony dziecka przed nadmiernym obciążeniem i zagrożeniem rozwojowym, przyjmującym formę zatrudnienia młodocianego wyłącznie przy pracach lekkich w rozumieniu art. 200^1 § 1 k.p. Wytyczne ustawowe skierowane do pracodawcy, który w akcie wewnętrznego kierownictwa (w regulaminie pracy lub innym podobnym akcie) ma ustalić wykaz prac lekkich, przy których z wyłącznością można zatrudniać młodocianych, niezależnie od innych dodatkowych ograniczeń dla grupy wiekowej do 16. roku życia (jak miało to miejsce w wypadku art. 304^5 § 1 k.p.), są jasne. Prace takie nie mają żadnych ograniczeń jakościowych, a więc nie są zależne od segmentu działalności (rynku, obszaru, profilu) zakładu pracy, ale od braku zagrożenia dla życia i zdrowia oraz rozwoju psychofizycznego młodocianego pracownika, jak również od braku utrudnień w wypełnianiu przez niego obowiązku szkolnego. Ograniczenie ma zatem charakter formalny i odnosi się wyłącznie do organizacji pracy; prace o większym niż lekkie stopniu narażenia, po prostu w zakładzie pracy, są wykonywane przez pracowników dorosłych. Podobnie jak prace, które z punktu widzenia ich czasochłonności wymagają takiego zaabsorbowania pracownika, że nie pozwalają wywiązać się z ciężarów edukacyjnych, jakie łączy z pracą.

Wykaz prac lekkich podlega kontroli instytucjonalnej, tak pod kątem adekwatności psychofizycznej prac (wymagając uzgodnienia lekarza służby medycyny pracy) oraz władczego aktu zatwierdzenia przez inspektora pracy (art. 200^1 § 3 k.p.). Zatwierdzenie wykazu prac lekkich przedstawionego w podaniu pracodawcy przesądza o dopuszczalności zatrudnienia dzieci; jakkolwiek akt w przedmiocie zatwierdzenia wykazu (zatwierdzenie i odmowa zatwierdzenia)

ma w pewnym zakresie walor generalny, skoro odnosi się do normy generalnej swoistego źródła prawa pracy obowiązującego u danego pracodawcy (nie odnosi się do konkretnego pracownika młodocianego), to jednak w stosunku do strony (pracodawcy) akt taki ma charakter indywidualny; wykazuje, przesądza o warunkach pracy w określonym zakładzie pracy. Bez wątpienia tego rodzaju rozstrzygnięcie zawiera władczy ładunek i przez to jest aktem kończącym sprawę administracyjną, stanowi decyzję załatwiającą sprawę, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a., a więc sprawę załatwianą w postępowaniu jurysdykcyjnym w administracji dotyczącą prowadzenia zakładu pracy.

Prace lekkie, jak można sądzić, oddają to, co kluczowe dla pracownika rozpoczynającego pracę: elementarny ich zakres; przenoszenie lżejszych przedmiotów, prace biurowe (układanie teczek z aktami, przepisywanie prostych projektów pism, czynności pomocnicze – sporządzanie notatek z lektury dokumentacji), przyjmowanie korespondencji i jej nadawanie, obsługa urządzeń elektronicznych (komputera, poczty elektronicznej, drukarki)[27] – wszystko to są czynności elementarne pod względem doniosłości społecznej, a więc niedecyzyjne, pomocnicze, a nawet akcesoryjne. Dopiero nabranie przez pracownika wprawy, biegłości (bo nie można tu mówić o kwalifikacjach, które w tych obszarach współcześnie ma prawie każdy) powoduje, że – zwykle już po osiągnięciu pełnoletności – na zasadach dotyczących dorosłego pracownika, uzyska on kompetencje do współdziałania w tych samych procesach z resztą załogi, ale już przy czynnościach stopniowo coraz bardziej samodzielnych (np. sporządzania pism, zamiast ich przepisywania, sporządzania notatek urzędowych zamiast notatek z lektury w celu zreferowania sprawy przełożonemu itd.). Również absorpcja i czasochłonność zajęć pracowniczych z wiekiem i doświadczeniem mogą rosnąć; ustaje bowiem końcowo obowiązek nauki.

Wszystkie te etapy pokonywania kolejnych stopni trudności czynności pracowniczych nie odbywają się w organizacyjnej próżni; zawsze jest ktoś z przełożonych, patronów, opiekunów lub innych

[27] Przykładowe prace lekkie zaczerpnięto z zarządzenia nr 0050.1928.2023. VIII Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 23 czerwca 2023 r. wprowadzającego wykaz prac lekkich i wykaz stanowisk pracy dozwolonych młodocianym pracownikom w wieku powyżej 16 lat zatrudnionym w innym celu niż przygotowanie zawodowe.

„pracowniczych przewodników" awansu zawodowego, kto w ramach swojego zakresu czynności odpowiada za nadzór nad stanowiskiem pracy dziecka. Nie idzie zatem wyłącznie o formalne liczenie gramów przenoszonych przez dziecko ładunków (w celu ustalenia, czy to jeszcze praca lekka z art. 200^1 k.p., czy już nie), badanie jego intelektualnego wkładu w sporządzony dokument (w celu ustalenia, czy tylko przepisał pismo, czy też przez własną inwencję stworzył nowe), ani też o to, czy np. wykonanie utworu muzycznego lub literackiego przed publicznością w związku z uroczystością w zakładzie pracy o profilu kulturalnym, jeszcze było inicjowane poczuciem wspólnoty czy też już stanowiło zajęcie pracownicze z art. 304^5 § 1 k.p. Chodzi o to, aby z biegiem pierwszych trzech, być może czterech lat zatrudnienia dziecka, na podstawie relacji pracownik–bezpośredni przełożony, nabywało ono wiedzy, umiejętności i biegłości w sprawach objętych zakresem działania zakładu pracy, względnie jego komórki organizacyjnej, zakładając, że przez ten rozwój będzie się chciał pracownik związać z tym zakładem pracy na dłużej i stanowić przez to przykład pracownika lojalnego.

Gwarancje administracyjnoprawne legalności zatrudnienia dziecka, czy to w układzie wymagającym zezwolenia inspektora pracy z art. 304^5 § 1 k.p., czy to wymagającym zatwierdzenia przez tego inspektora katalogu prac wchodzących w zakres czynności pracowniczych dziecka z art. 200^1 § 3 k.p., służą ukształtowaniu łagodnego przejścia ze statusu ucznia i dziecka w status pełnowartościowego dorosłego pracownika, którego właściwością jest większe niż u pracowników pozostałych (tj. tych, którzy pracę zawodową rozpoczęli dopiero w wieku dorosłym) doświadczenie zawodowe. Ta łagodność przechodzenia pomiędzy tymi statusami prawnymi wymaga raczej ustawodawczej ingerencji w postaci funkcji przełożonego – patrona lub kierownika awansu zawodowego, o stosownych umiejętnościach pedagogicznych i andragogicznych aniżeli sztywnej enumeracji dziedzin społecznych, w których dziecku wolno zarobkować lub sztywnej enumeracji prac, co do których tylko „mniema się", że powinny dziecku nie szkodzić. Zasadnicze znaczenie winien ustawodawca przypisywać funkcji osoby przyuczającej w imieniu pracodawcy, na wzór statusu instruktora z § 2 zd. końcowe r.p.z. lub też na wzór pracownika opiekującego się innym pracownikiem, jak ma to miejsce w wypadku art. 26d ust. 1 u.r.z.

10. Administracyjnoprawna reglamentacja pracy na stanowisku pracy

10.1. Administracyjnoprawna reglamentacja pozycji pracodawcy

Problematyka wpływu administracji publicznej na świadczenie pracy, zwłaszcza świadczenie jej na stanowisku wskazującym na wykonywanie zawodu zaufania publicznego (wolnego zawodu), była podejmowana już wielokrotnie. Zwykle stanowi domenę opracowań z zakresu materialnego prawa administracyjnego, gdzie poruszane są zagadnienia związane z wartościowaniem funkcji zawodu i granicami wpływu państwa na dopuszczenie lub usunięcie z zawodu. Państwo, wykonujące zadania rękami organów administracji publicznej, zwłaszcza samorządów zawodowych, prezentowane jest tu głównie jako czynnik gwarancyjny. Daje rękojmię należytego przygotowania zawodowego przedstawiciela zawodu, którego zakres działania styka się z aktywnością państwa. Takie ujęcie prezentował np. Z. Leoński, zajmując się wyodrębnieniem wolnych zawodów (prawniczych, medycznych, technicznych, finansowych)[28]. W innym nieco, ale zbliżonym ujęciu, dostrzega się systematykę zawodów zaufania publicznego obejmującą zawody prawnicze, realizowane wyłącznie na podstawie stosunku pracy (jak asystenci sędziego, referendarze sądowi) oraz urzędnicze (urzędnicy państwowi, samorządowi, socjalni, sądowi)[29].

Zakres opracowania wymusza jednak nieco inne spojrzenie. Badając wpływ prawa administracyjnego na stosunek pracy, nie można opierać ustaleń na idei zawodu; nie chodzi bowiem o jakiekolwiek pełnienie funkcji użytecznej społecznie, nie chodzi o sposób wpływu państwa na profesję, ale o oddziaływanie władzy na relację pracowniczą, która niejako ukrywa w sobie wolny zawód, a niekiedy po prostu w wypadku, gdy ustawodawca chciał zaingerować w byt czy treść stosunku pracy z punktu widzenia innych wartości niż tylko reglamentacja zawodowa. Można zatem stwierdzić, że zakres czynności pracowniczych ma czasami taką konfigurację, że zadania pracownika są cenne dla państwa w stopniu bardziej doniosłym niż standardowy, wymagającym ograniczenia się do ochrony podstawowych praw pracowniczych w k.p. i administracyjnej modyfikacji

[28] Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 83 i nn.

[29] Por. W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 217 i nn.

niektórych mechanizmów prawa pracy. Państwo niekiedy z wykonywaniem pracy na oznaczonym stanowisku, tzn. pracy o określonej treści albo się utożsamia, albo czuje się odpowiedzialne za jej jakość, albo też realizuje wartości, które akcelerują ochronę pracownika, ale o charakterze administracyjnym, uznając k.p., czy też prawo pracy jako takie (a więc łącznie z pragmatykami) za nie dość wystarczające rozwiązanie.

Przy takim ujęciu należy poczynić więc dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, reglamentacja wolnych zawodów będzie tu stanowiła punkt doniosły, ale o tyle tylko, o ile zawód jest lub przynajmniej może być wykonywany w ramach stosunku pracy. Siłą rzeczy nie może to dotyczyć zawodów reglamentowanych przez państwo, które nie mogą być wykonywane w ramach stosunku pracy, jak np. zawód adwokacki. Zresztą już samo to zastrzeżenie pozwala podnieść problem zakazu wykonywania pewnych zawodów w ramach stosunku pracy i wymaga sygnalizacji kolizji realnej lub iluzorycznej, wszystko jedno, zachodzącej między władztwem pracodawcy a samodzielnością zawodową pracownika. Tam zaś, gdzie jest to dopuszczalne (np. w wypadku radcy prawnego), wymaga też oceny dodatkowej kwestii: relacji między stanowiskiem pracy i nazwą zawodu czy tytułem zawodowym. Po drugie, ustawodawca wpływa na sposób wykonywania pracy w oznaczonej profesji, nie tylko reglamentując zawód właściwy stanowisku pracy, rodzajowi umówionej pracy. Wprowadza też akty administracyjne, których rolą jest władcze utrwalenie stosunku pracy, większe niż zwykle uniezależnienie pracownika od pracodawcy. Obok zatem mechanizmów prawa pracy pojawia się system zgód administracyjnych na zmianę ze strony pracodawcy treści stosunku pracy, a przede wszystkim na jego rozwiązanie, którym pracownik – właśnie z racji pewnych wartości właściwych jego pracy, z którymi państwo się utożsamia – może nie być zainteresowany lub czuć się zagrożony. Reglamentacja dosięga zatem w tym wypadku nie tyle wykonywania pracy (zawodu) ile prawnopracowniczej swobody układania treści i rozwiązywania stosunku pracy. Ma więc walor cementujący stosunek pracy; zbliża tym samym stosunek pracy w zakładzie pracy sektora prywatnego do tego znanego już ze stosunków wewnątrz samej administracji, tzn. stosunków pracy z mianowania – stabilnych ze względu na utożsamianie pracownika z samym aparatem władzy.

10.2. Administracyjnoprawna reglamentacja uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na stanowisku pracy

Poczynione zastrzeżenie, iż wolny zawód może być wykonywany „na stanowisku pracy", ma kluczowe znaczenie. Nie chodzi bowiem o jakąkolwiek reglamentację pracy, o dowolne ograniczenia w swobodzie umawiania się o pracę, ale o ograniczenia związane z naturą zadań pracownika, z którymi państwo albo się utożsamia, albo widzi pewne zagrożenia, albo chce z innych względów oddziaływać na relację prywatną łączącą pracodawcę i pracownika. W ogromnych połaciach stosunków pracy, co do zasady umownych, państwo dostrzega niektórych pracowników, którzy wymagają, aby dostęp do stanowiska pracy był reglamentowany, warunkowany wymogami publicznoprawnymi. Podstawowym motywem takiej ingerencji jest zatrudnienie pracownika w zakładzie pracy z równoczesnym powierzeniem mu rodzaju pracy odpowiadającego wykonywaniu wolnego zawodu. Chodzi zatem o relację między art. 22 § 1 k.p. w części stanowiącej o „zobowiązaniu się pracownika do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy" a zakresem działania osób, którym przypisano profesję zwaną wolnym zawodem, zawodem zaufania publicznego, którego sposób realizacji nie będzie nadzorowany przez zakład pracy, z racji wykonywania pracy poza organizacyjnymi ramami władzy publicznej, tzn. w prywatnym zakładzie pracy. Tam bowiem, gdzie natura zawodu zaufania publicznego należy do aparatu władzy (np. w przypadku stanowiska sędziego, radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, urzędnika państwowego, pracownika samorządowego), tam nawet brak reglamentacji właściwej samemu zawodowi zawsze daje gwarancje odpowiedniego nadzoru ze strony pracodawcy; niejako sam pracodawca, uosabiając związek prawa publicznego, gwarantuje należyty sposób wykonywania zadań na stanowiskach pracy we własnym zakładzie pracy. Brak łącznika ustrojowego pomiędzy pracodawcą a władzą publiczną powoduje, że zawód zaufania publicznego realizowany na podstawie stosunku pracy mógłby się stać polem uzgodnień stron stosunku pracy, podatnym na polecenia i wpływ przymusu ekonomicznego właściwego pracodawcy. Pewną miarodajną listą wolnych zawodów jest ta z art. 88 k.s.h.[30],

[30] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18.

naturalnie z zastrzeżeniem tych zawodów (jak adwokat), których natura ustawowa wyłącza wykonywanie na podstawie stosunku pracy. Nieprzypadkowo lista wolnych zawodów została zawarta w k.s.h., a więc ustawie normującej wykonywanie działalności gospodarczej w formie zorganizowanych tworów instytucjonalnych prawa prywatnego (spółek prawa handlowego); zawody te obok podmiotów sfery publicznej (jak księgowy w urzędzie) mogą równie dobrze być wykonywane na własny rachunek, nie wyłączając rozmiarów wymagających zachowania formy spółki prawa handlowego. Taka lokalizacja wspomnianej listy świadczy o decyzji ustawodawczej, iż bez względu na sferę, w jakiej działa nosiciel uprawnień zawodowych (publiczna, prywatna w formie działalności gospodarczej, prywatna na podstawie relacji pracowniczej lub pozapracowniczej zatrudnieniowej), wymaga się dochowania przy wykonywaniu czynności zawodowych wymogów narzuconych prawem administracyjnym konstytuujących zawód, nawet gdy kolidują z prawem prywatnym, z prawem pracy. To zresztą zdolność, zarówno więc „nadawanie się" zawodu do wykonywania w sektorze publicznym (np. w urzędzie), jak i prywatnym (np. w formie spółki lub jednoosobowej działalności gospodarczej) i wreszcie na podstawie stosunku zatrudnienia (umowy cywilnoprawnej, stosunku pracy) świadczy o wolności, o wyzwoleniu zawodu z ram strukturalnych, dopuszczalności uwolnienia czynności zarobkowych spod jednego wzorca nadzoru, wedle wizji samej osoby wykonującej zawód. Naturalnie przeciwwagą tego wyzwolenia jest pewien stopień zniewolenia publicznoprawnego w postaci reglamentowania dopuszczenia i zasad wykonywania zawodu, który – bez względu na formę wykonywania zawodu, a więc również w ramach stosunku pracy w podmiotach prawa prywatnego – pozostaje aktywny.

Przepisy prawa pracy znają pracowniczy opis statusu osoby, która uzyskała od pracodawcy taki rodzaj powierzonej pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., jaki odpowiada warunkom administracyjnoprawnym wykonywania wolnego zawodu. Przepisy art. 43 pkt 2 oraz art. 52 § 1 pkt 3 k.p. tworzą instytucję uprawnień pracownika koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku oraz uprawnień koniecznych do wykonywania pracy, tworząc odmiany utraty tych uprawnień (zawiniona, niezawiniona) i dyferencjację skutków ich utraty, obejmujących rozwiązanie stosunku pracy, raz to w drodze

wypowiedzenia (przyczyna niezawiniona; art. 43 pkt 2 k.p.), raz to bez zachowania wypowiedzenia (przyczyna zawiniona; art. 52 § 1 pkt 3 k.p.). Akt administracyjny, zwłaszcza decyzja administracyjna, a niekiedy czynność materialno-techniczna właściwego organu administracji publicznej legitymizująca do wykonywania zawodu staje się nośnikiem uprawnień pracownika koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku wówczas, gdy zakres zadań pracownika pod względem treści stosunku pracy odpowiada czynności zawodowej.

Kilka uwag należy poświęcić relacji zachodzącej pomiędzy stanowiskiem pracy w rozumieniu art. 43 pkt 2 i art. 52 § 1 pkt 3 k.p. a uprawnieniami do wykonywania zawodu. Nie jest tak, że struktura czy też wizja stanowiska pracy wykreowanego przez pracodawcę zawsze odpowiada zakresowi czynności wolnego zawodu i wszystkie czynności na stanowisku pracy są czynnościami zawodowymi. Stanowisko pracy może być zatem obrazowane nazwą lub opisem relacji organizacyjnej w sposób nienawiązujący w ogóle do nazwy wolnego zawodu. Jeżeli jednak choćby jedna z aktywności pracowniczych (np. na stanowisku specjalisty ds. finansów) wchodzi w skład katalogu czynności zawodowych wolnego zawodu (sporządzenie bilansu spółki), to na takim stanowisku może być zatrudniona wyłącznie osoba posiadająca stosowne uprawnienia (biegłego rewidenta). W konkretnym zakładzie pracy zatem zajmowanie stanowiska specjalisty ds. finansów będzie warunkowane posiadaniem uprawnień do wykonywania zawodu biegłego rewidenta. Bywa i tak, że regulacje prawne wymuszają nazwę stanowiska pracy, która odpowiada wiernie nazwie wolnego zawodu; np. osoba posiadająca uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego jest zatrudniona na stanowisku radcy prawnego. Warto wskazać np. art. 9 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, który stanowi, iż radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy zajmuje samodzielne „stanowisko" podległe bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej, zaś z mocy art. 1 ust. 1 tej ustawy termin „radca prawny" oznacza nazwę tytułu zawodowego i jako tako podlega ochronie prawnej.

Natomiast np. część I poz. 3 tabeli D, zatytułowanej *Stanowiska w urzędach i samorządowych jednostek organizacyjnych*, stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników

samorządowych[31], przewiduje stanowisko „radca prawny". Zatem osoba z tytułem zawodowym radcy prawnego jest zatrudniana na wyodrębnionym w zakładzie pracy stanowisku pracy – radcy prawnego. Inny jest tymczasem wymiar znaczeniowy tytułu zawodowego (radca prawny) i stanowiska pracy, czy też – jak ma to miejsce w przytoczonym przykładzie – stanowiska służbowego: radcy prawnego. Inna jest funkcja statusu radcy prawnego, który np. publikuje artykuł prawniczy, wskazując na swój zawód (radca prawny), a inny, gdy to radca prawny jest adresatem polecenia służbowego zobowiązującego do sporządzenia opinii prawnej w sprawie indywidualnej zakładu pracy.

W pierwszym przypadku radca prawny jest tytułem zawodowym, w drugim – oznaczeniem pozycji pracownika w strukturze zakładu pracy. Wtórne znaczenie ma to, że wszystkie zadania na stanowisku pracy wchodzą w zakres wolnego zawodu, ale czy jest to dostateczna podstawa, by status zawodowy zrównywać ze statusem pracowniczym? Chyba nie. Zwłaszcza, że regulacje o wolnych zawodach wyraźnie, jak czyni to już przywoływany art. 9 ustawy o radcach prawnych, wskazują na zajmowanie stanowiska samodzielnego przez osobę z uprawnieniami radcy prawnego, dopuszczając w sferze wynagrodzeniowej jej status równy statusowi głównego specjalisty (art. 22^4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Oznacza to, że radca prawny (tj. osoba z tym tytułem wykonywania wolnego zawodu) może zajmować tak stanowisko głównego specjalisty, jak i każde inne, do którego zakres czynności przyporządkował czynności właściwe wykonywaniu zawodu radcy prawnego. Łączenie nazwy stanowiska pracy z nazwą wolnego zawodu (tytułem zawodowym), jak ma to miejsce np. w wypadku poz. 3 części I, *Tabela grup stanowisk urzędniczych, wykazów stanowisk w poszczególnych grupach oraz kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na stanowiskach urzędniczych w korpusie służby cywilnej*, stanowiących załącznik nr 1 do r.s.o.s.u. wydaje się legislacyjnym błędem.

Uprawnienia zawodowe, w tym tytuł zawodowy, to tylko jeden z warunków do zajmowania stanowiska pracy, na którym realizowane są czynności pracownicze obejmujące wykonywanie zawodu. To, iż niektórym osobom wykonującym wolny zawód pracodawca nie może powierzać zadań innych niż zawodowe (zob. np. art. 9 ust. 4

[31] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1960.

ustawy o radcach prawnych), nie oznacza jeszcze, że wolny zawód staje się nazwą stanowiska pracy. Nazwa wolnego zawodu (radca prawny, doradca podatkowy), oznaczająca niekiedy tytuł zawodowy, to opis administracyjnoprawnej sytuacji osoby fizycznej. Ten opis, zwykle stanowiący następstwo statusu nadanego decyzją administracyjną (np. uchwałą rady okręgowej izby radców prawnych), ma wyłącznie walor administracyjnoprawny. Lokuje jednostkę na tle innych obywateli i rozstrzyga, bez związku z wykonywaniem zawodu, a co dopiero z wykonywaniem go na podstawie stosunku pracy, jako posiadającą uprawnienia zawodowe, a więc spełniającą warunek konieczny do zajmowania niektórych stanowisk pracy w rozumieniu art. 43 pkt 2 i art. 52 § 1 pkt 3 k.p. Nazwa stanowiska pracy to już kwestia wewnętrzna zakładu pracy, jego struktury organizacyjnej, zapotrzebowania na czynności danego rodzaju, na świadczenie pracy oznaczonego rodzaju w myśl art. 22 § 1 k.p. Dobrze byłoby, aby relacja prawa administracyjnego (przyznanie uprawnień zawodowych) nie zlewała się semantycznie z relacją pracowniczą, tj. na stanowisku pracy odpowiadającym nazwą wolnemu zawodowi. Pracodawca przecież i tak wie, że zatrudnił przy czynnościach zawodowych osobę uprawnioną do wykonywania zawodu; natomiast gdyby czynność pracownicza przez swą naturę wydostała się poza ramy organizacyjne zakładu pracy, warto byłoby, aby pozycja pracownika w ramach struktury zakładu pracy, obrazowana stanowiskiem, nie była przysłaniana tytułem zawodowym, irrelewantnym przecież względem relacji podległości pracowniczej.

Z punktu widzenia treści stosunku pracy decyzja właściwego organu administracji publicznej o przyznaniu osobie (kandydatowi na pracownika) uprawnień do wykonywania zawodu, jest w istocie decyzją otwierającą, wraz z oświadczeniem woli pracodawcy o zatrudnieniu pracownika, dostęp do stanowiska pracy, gdy całość lub część czynności pracowniczych odpowiada czynnościom zawodowym. Za pomocą konstrukcji prawa pracy w postaci uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku decyzja administracyjna dopuszczająca do wykonywania zawodu, czy też przyznająca uprawnienia zawodowe, jest warunkiem zatrudnienia pracownika i dopuszczenia do wykonywania pracy. Można się zastanawiać, czy brak uprawnień zawodowych powoduje bezwzględną przeszkodę w nawiązaniu stosunku pracy przez osobę, zwłaszcza tam, gdzie

wszystkie czynności pracownicze są czynnościami zawodowymi. Kodeks pracy nie zna instytucji pracownika nieczynnego na stanowisku pracy, inaczej niż pragmatyki służbowe, gdzie występuje stan spoczynku lub zawieszenie w czynnościach służbowych. Wydaje się, że nie ma żadnych przeszkód jurydycznych ze strony regulacji prawa administracyjnego, aby z osobą, która jeszcze nie uzyskała uprawnień zawodowych (względnie ma uprawnienia, ale nieaktywne) nawiązać stosunek pracy, z tym, że bez dopuszczenia do wykonywania pracy na tym stanowisku.

Rezultat taki strony stosunku pracy mogą wiązać np. z nieodległą wizją uzyskania uprawnień zawodowych przez pracownika lub promesą ich uzyskania. Zawierając umowę, strony nie mogą jednak dokonać odroczenia samej daty przystąpienia do pracy, zapewniając wcześniej kandydatowi status pracownika, z uwagi na art. 26 k.p., który stanowi, że stosunek pracy nawiązuje się z dniem określonym w umowie jako dzień rozpoczęcia pracy. Bez rozpoczęcia pracy nie można zatem spowodować skutku nawiązania stosunku pracy, zaś rozpocząć pracy nie może osoba nieposiadająca kwalifikacji w postaci prawa wykonywania zawodu związanego ze stanowiskiem pracy. Również instytucja urlopu bezpłatnego nie nadaje się do osiągnięcia takiego skutku, skoro art. 174 § 1 k.p. wymaga statusu pracownika od osoby wnioskującej, a takiego nie da się nabyć, nie przystępując do pracy. Decyzja właściwego organu do spraw przyznawania uprawnień zawodowych, pomimo prywatnej sfery samego aktu nawiązania stosunku pracy, choćby jeszcze bez wykonywania czynności pracowniczych, rozstrzyga o dopuszczalności nawiązania takiego stosunku pracy. Akt o charakterze publicznoprawnym stanowi więc warunek choćby formalnego nawiązania stosunku pracy, a więc relacji umownej, prywatnoprawnej. Wydaje się, że skoro upublicznienie stosunku pracy powiązanego z wykonywaniem wolnego zawodu ma aż tak głęboki wymiar, konsekwentnie prawo pracy winno nadążać za rozwiązaniami prawa publicznego pozwalającego formalnie zajmować stanowisko i nie wykonywać na nim zadań z uwagi na prawne przeszkody w świadczeniu pracy. W szczególności taki charakter mogłoby mieć wprowadzenie w stosunku do pracowników przewidzianych do świadczenia pracy w formie wykonywania wolnego zawodu stanu nieczynnego, względnie stanu zawieszenia w wykonywaniu pracy, a więc stanu formalnego zajmowania

stanowiska z równoczesnym powstrzymywaniem się od świadczenia pracy i ewentualnie niepobieraniem z tego tytułu wynagrodzenia. Samo pozostawanie pracownika w strukturze organizacyjnej zakładu pracy, a więc stan obsadzenia wolnego stanowiska pracy, może przecież mieć doniosłe znaczenie tak dla pracownika, jak i dla zakładu pracy. Powstrzymywanie się od wykonywania pracy aż do dnia uzyskania lub uaktywnienia uprawnień zawodowych[32], gwarantuje zaś, że nie ulegną naruszeniu przepisy materialnego prawa administracyjnego o świadczeniu usług zawodowych. Zatem, choć decyzja dopuszczająca do wykonywania zawodu, orzeka tylko o przyznaniu uprawnień zawodowych, to w istocie zawiera równocześnie dorozumiane zezwolenie na nawiązanie stosunku pracy w celu wykonywania zawodu w przyszłości w tej właśnie formie. Bez niej nie można bowiem nawiązać stosunku pracy, lokując pracownika w strukturze organizacyjnej zakładu pracy, a następnie wyczekiwać na uzyskanie uprawnień zawodowych, choćby strony umówiły się, że praca odpowiadająca rodzajem czynnościom właściwym dla wolnego zawodu nie będzie świadczona. Przyczyną takiego, zupełnie niezrozumiałego ograniczenia, są niedostateczne rozwiązania prawa pracy, które nie znają statusu pracownika zawieszonego w czynnościach pracowniczych, czy też pracownika w stanie nieczynnym.

10.3. Konstrukcja decyzji przyznającej uprawnienia zawodowe wykonywane na stanowisku pracy

Ustawodawca w niejednolity sposób podchodzi do samego rozstrzygnięcia o przyznaniu uprawnień zawodowych, z których końcowo użytek będzie czynił pracodawca na podstawie nawiązanej z pracownikiem relacji pracy. Chyba najmniej wątpliwości implikuje decyzja o przyznaniu prawa wykonywania zawodu; taki charakter ma np. decyzja okręgowej rady lekarskiej o przyznaniu prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia

[32] Stan zakazu wykonywania zawodu może wynikać nie tyle z braku uprawnień, co z długotrwałości procedury aktywacji lub reaktywacji posiadanych uprawnień. Pracownik – osoba uprawniona do wykonywania zawodu może po prostu oczekiwać na decyzję sanującą stan zawieszenia w wykonywaniu zawodu lub też oczekiwać na odległy termin złożenia ślubowania. Pracownik mógłby zatem mieć uprawnienia zawodowe, ale oczekiwać na czynność lub akt uprawniający do czynienia z nich użytku na stanowisku pracy.

5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[33], decyzja okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej o przyznaniu prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii z art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych[34], decyzja (uchwała) okręgowej rady aptekarskiej o przyznaniu prawa wykonywania zawodu farmaceuty z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty[35] oraz decyzja (uchwała) Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych o przyznaniu prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej[36].

Pewna kwalifikowana forma przyznania uprawnień zawodowych występuje w tych regulacjach, które posługują się terminem „nadanie uprawnień", wskazując na kierunek decyzji o uprawnieniach zawodowych, jak ma to miejsce w wypadku decyzji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawie nadania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, uprawniającej do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego z art. 177 i art. 191 u.g.n.[37] Nadanie akcentuje uroczystą postać formuły przyjętej przez państwo, co zresztą wynika z faktu, że to naczelny organ administracji (minister) przyznaje w takiej postaci uprawnienia zawodowe. Nadać oznacza tyle co udzielić, wydzielić z tego, co państwowe, okazać dobrodziejstwo płynące z *imperium*. Takie rozstrzygnięcie wyraźnie przyznaje prawo, i to w sensie ścisłym, jak choćby w rozumieniu art. 155 k.p.a. W ramach władczego przyznania prawa osoba wyraźnie nabywa uprawnienie do wykonywania czynności zawodowych, którego na przeddzień wydania takiej decyzji nie posiadała. Decyzja zatem ma walor konstytutywny; uprawnia do nawiązania stosunku pracy na stanowisku, które powierza pracownikowi czynności zawodowe.

Z nieznanych powodów ustawodawca komplikuje charakter prawny rozstrzygnięcia w sprawie uprawnień zawodowych, jak ma

[33] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1516.
[34] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 154.
[35] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 676.
[36] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2125.
[37] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344.

to miejsce w wypadku decyzji (uchwały) Krajowej Rady Fizjoterapeutów o stwierdzeniu prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty[38] oraz decyzji okręgowej rady pielęgniarek i położnych o stwierdzeniu prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej[39]. W tych wypadkach właściwy organ, można powiedzieć, ogranicza się do stwierdzenia prawa wykonywania zawodu, a więc do deklaratoryjnego orzeczenia, że osoba skutecznie nabyła kwalifikacje i wypełnia wszelkie predyspozycje. W świetle tego rodzaju zawodów można zatem stwierdzić, że osoba jeszcze przed formalnym usunięciem stanu niepewności zawodowej (wydaniu decyzji o stwierdzeniu, potwierdzeniu prawa wykonywania zawodu) w ocenie uczestników obrotu prawnego może być, naturalnie na ryzyko tychże uczestników, uznana za umocowaną do wykonywania czynności zawodowych. One bowiem powstają *ex lege*, zaś właściwa władza tylko klaruje stan faktyczny, stwierdzając, że jest on niesporny w zakresie warunków wykonywania zawodu. Gdyby taki charakter decyzji w sprawie uprawnień zawodowych miał rację bytu, to dopuszczalne byłoby nawiązanie stosunku pracy z osobą już posiadającą uprawnienia zawodowe, skontrolowane w aktach osobowych przez pracodawcę, ale bez dopuszczenia pracownika do pracy, aż do dnia wydania deklaratoryjnej decyzji władzy zawodowej usuwającej warunek zawieszający realizację czynności zawodowych na stanowisku pracy. Przy takim podejściu ustawodawcy to prawny status pracodawcy zatrudniającego pracownika w sferze obejmującej wolny zawód, zbliżałby się nieco do pozycji organu (państwowego, samorządu zawodowego) wkraczającego w specjalistyczną wiedzę kwalifikacji zawodowych.

Inną formułą wyposażenia pracownika w uprawnienia zawodowe jest decyzja o wpisie na listę osób wykonujących wolny zawód. Taki charakter ma np. decyzja (uchwała) rady okręgowej izby radców prawnych w sprawie wpisu na listę radców prawnych z art. 24 ustawy o radcach prawnych, decyzja Krajowej Rady Doradców Podatkowych w sprawie wpisu na listę doradców podatkowych z art. 7 ust. 1

[38] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1213.
[39] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 814.

ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[40], decyzja (uchwała) Krajowej Rady Rzeczników Patentowych w sprawie wpisu na listę rzeczników patentowych z art. 18 ustawy z dnia 11 kwietnia 2011 r. o rzecznikach patentowych[41], decyzja (uchwała) okręgowej rady izby architektów lub izby inżynierów budownictwa o wpisie na listę członków okręgowej izby samorządu zawodowego architektów lub inżynierów budownictwa z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa[42], decyzja Ministra Sprawiedliwości o wpisie na listę tłumaczy przysięgłych z art. 6 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego[43], a także decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o wpisie na listę maklerów lub doradców inwestycyjnych z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[44].

W takim wypadku właściwy organ administracji publicznej władczo umieszcza osobę na liście, a więc w urzędowym wykazie, który następnie prowadzi, kontrolując niejako w imieniu społeczeństwa na co dzień, czy osoba ma wymaganą prawem legitymację do wykonywania zawodu. Sama lista jest albo urządzeniem księgowym wymagającym czynności faktycznych (otwierania, sprawdzania, wydawania wypisów, czuwania nad zbiorowością osób widniejących na liście), albo też jest konstrukcją czysto jurydyczną, opierającą się na funkcjonowaniu zbiorowości zawodowej w oznaczonym składzie osobowym, złożonej z osób, do których zaadresowano decyzje o wpisie. Walor prowadzenia urządzenia księgowego w wypadku niektórych zawodów jest dodatkowo podkreślany przez ustawodawcę przez zastąpienie listy urzędowym „rejestrem". Taką decyzją jest m.in. decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o wpisie do rejestru brokerów ubezpieczeniowych z art. 58 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń[45] i decyzja (uchwała) Krajowej Rady Biegłych Rewidentów o wpisie do rejestru biegłych rewidentów z art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach,

---

40 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2117.
41 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 749.
42 T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 551.
43 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1326.
44 T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 722.
45 T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1111.

firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym[46]. W wypadku wersji rejestrowej uprawnień zawodowych, w odróżnieniu od konstrukcji listy, właściwy organ w pierwszej kolejności prowadzi księgę, realne urządzenie urzędowe wewnętrzne, z którego wynika urzędowe poświadczenie prawa wykonywania zawodu. Decyzja jest tylko instrumentem uwidocznienia osoby w rejestrze. W wypadku listy zawodowej mamy do czynienia raczej z akcentem padającym na władcze umieszczenie osoby w grupie zawodowej, grupie samorządu zawodowego, złożonego z osób wykonujących zawód.

10.4. Wolny zawód a kierownictwo pracodawcy

Jeden aspekt wykonywania wolnego zawodu w ramach stosunku pracy to znaczenie uprawnień zawodowych nadanych decyzją administracyjną dla tytułu do nawiązania stosunku pracy i zatrudnienia pracownika na stanowisku z zakresem czynności pracowniczych odpowiadających czynnościom zawodowym. Drugi aspekt to przystawanie konstrukcji wolnego zawodu do kodeksowego stosunku pracy. Zawód wolny jest kwalifikowaną formą zawodu zaufania publicznego; w jego ramach świadczone są usługi, które po pierwsze, kształtują doniosłą sferę życia obywatela[47], a po drugie, zakres wiedzy specjalnej stosowanej przez reprezentanta zawodu nie pozwala na kontrolę prawidłowości wykonywania zawodu przez samego usługobiorcę; niewystarczająca jest sama wiedza ogólna, logika albo spójność wypowiedzi, jaką dysponuje adresat usługi[48], a więc muszą one odbywać się niejako *ex definitione* na odpowiedzialność osoby świadczącej usługę.

Służebna rola osoby wykonującej wolny zawód odgrywa dominujące znaczenie z punktu widzenia finalnego efektu jego czynności zawodowej. Czy zatem jest tu w ogóle miejsce na ingerencję pracodawcy w stosunku do osoby, która zdecydowała, że wolny zawód będzie świadczyła w formie stosunku pracy i podda się przez to władztwu

[46] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1015.

[47] Np. projekt architektoniczno-budowlany budynku mieszkalnego, w którym obywatel spędzi całe życie, wydanie właściwego leku ratującego życie przez aptekarza.

[48] Np. zainteresowany nie jest w stanie ocenić kompletności skargi kasacyjnej sporządzonej przez radcę prawnego w postępowaniu przed SN, ani też ocenić wierności przekładu tekstu testamentu przez tłumacza przysięgłego.

kierowniczemu pracodawcy? Czy takie władztwo w ogóle jest tolerowane przez ideę wolnego zawodu? A jeżeli tak, to czy jego zakres nie implikuje ograniczenia istoty stosunku pracy w stopniu nasuwającym pytanie, czy to jeszcze jest stosunek pracy, czy też jakiaś inna, umowna obudowa wykonywania wolnego zawodu, bardziej pod patronatem pracodawcy, niż pod jego kierownictwem.

Stosownie do art. 22 § 1 k.p. 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. Wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy stanowi istotę zobowiązania pracowniczego wynikającego z natury stosunku pracy. Podstawowym instrumentem realizacji kierownictwa (władztwa kierowniczego) pracodawcy są polecenia pracodawcy. Zgodnie z art. 100 § 1 k.p. pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Podejścia ustawodawcy do problemu kierowania pracą osoby wyposażonej w kompetencje płynące z wolnego zawodu są skrajne. Np. w art. 4a ust. 1 i art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[49] postanowiono, że wykonywanie czynności pomocy prawnej przez adwokata nie obejmuje stosunku pracy, zaś nawiązując taki stosunek, osoba nie może wykonywać tego zawodu, a więc świadczyć pomocy prawnej.

Identyczne rozwiązania co do pomocy prawnej przewidziano w art. 8 ustawy o radcach prawnych, gdzie pomimo tożsamości zakresu pomocy prawnej adwokata i radcy prawnego, już dopuszczono wykonywanie przez radcę prawnego pracy na podstawie stosunku pracy, zastrzegając jedynie w art. 13 tej ustawy, że radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej. Tam, gdzie wolny zawód (np. wspomnianego tu już radcy prawnego) włączono do katalogu wykonywanych, m.in. na podstawie stosunku pracy, cennych wskazówek dostarczają regulacje o sposobie organizacji pracy takiej osoby. Warto zwrócić choćby uwagę na art. 9 ust. 1 i art. 22^4 ust. 1 zd. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, gdzie postanowiono, że taki pracownik zajmuje stanowisko samodzielne

[49] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1184.

podległe bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej oraz gdy prawo pracy nie pozwala przyporządkować mu wynagrodzenia w ramach rozbudowanej struktury organizacyjnej, ma tytuł do wynagrodzenia odpowiadającego stanowisku głównego specjalisty (a więc stanowisku samodzielnemu) i traktuje się go jako osobę kierującą zespołem pracowników, nawet gdy realnie nie ma podwładnych, choćby dla celów dodatków (np. dodatku funkcyjnego). Dość interesujące może być też uchylenie przez art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw[50] obowiązującego do 14 września 1997 r. przepisu *art. 13 ust. 2* ustawy o radcach prawnych, zgodnie z którym kierownik jednostki organizacyjnej mógł wydać polecenie załatwienia sprawy w sposób odmienny, niż wynikało to z opinii radcy prawnego (zd. 1); polecenie takie powinno było być wydane na piśmie (zd. 2).

Już na tym jednym tylko przykładzie można stwierdzić, że osoba wykonująca wolny zawód w formie stosunku pracy jest przez prawo pracy traktowana w sposób znacznie usamodzielniający ją względem innych pracowników. Pracodawca utracił wpływ na kształt poglądu pracownika w zakresie wiedzy specjalnej objętej jego czynnościami zawodowymi. Pracownik wyposażony w taki walor autonomii zajmuje stanowisko samodzielne, a więc między pracodawcą a pracownikiem nie na ogniwach pośrednich, które mnożyłyby polecenia albo modyfikowały wizję pracodawcy co do świadczenia pracy na stanowisku. Jeżeli regulacje o stanowiskach pracy wyposażonych w kompetencje właściwe wolnemu zawodowi nie są dość precyzyjne, samodzielność gwarantowana jest przez mechanizm zapasowy, wskazujący standardowe stanowisko samodzielne (np. główny specjalista), a przedstawiciela wolnego zawodu lokuje na pozycji co najmniej takiego stanowiska. Stanowisko głównego specjalisty obrazuje też, że właśnie specjalność wiedzy jest w wypadku stanowiska wykonującego wolny zawód najdalej idąca.

Skoro z systemu prawa usunięto regulacje wskazujące, że pracodawca końcowo nie jest związany tym autonomicznym poglądem (oceną) osoby wykonującej wolny zawód na stanowisku pracy, to chyba poczyniono pewien krok w kierunku związania pracodawcy

[50] Dz.U. z 1997 r., nr 75, poz. 471.

poglądem pracownika. Naturalnie nie jest to związanie bezwzględne, bowiem w wypadku podjęcia działania wbrew stanowisku pracownika wykonującego wolny zawód, to na pracodawcę przechodzi odpowiedzialność za działanie nieodpowiadające wiedzy specjalnej z zakresu czynności stanowiska obsadzonego osobą wykonującą wolny zawód. W sferze wiedzy specjalnej stosowanej na stanowisku pracy pogląd pracownika z punktu widzenia jego mocy sprawczej dla procesów decyzyjnych pracodawcy jest zrównany z poglądem kształtującym decyzję pracodawcy. W płaszczyźnie wiedzy wchodzącej w zakres wolnego zawodu pracodawca i pracownik przyjmują pozycje równorzędne; można powiedzieć, że w tym akurat wycinku rzeczywistości społecznej wspólnie kierują zakładem pracy. Przez to ustawodawca wprowadził domniemanie faktyczne, że np. radca prawny, choćby i nie miał podwładnych, i taki jest pracownikiem kierującym zespołem osób (*de facto* zakładem pracy, wraz z pracodawcą) i przysługuje mu m.in. z tego powodu dodatek funkcyjny.

Relacja podległości służbowej między pracodawcą a pracownikiem wykonującym wolny zawód jest szczególna. Instrumenty prawa pracy chroniące wymogi wykonywania wolnego zawodu na stanowisku pracy są instrumentalne (formalne) i mają postać: a) redukcji ogniw przełożonych służbowych, b) „specjalności" wiedzy stosowanej przez pracownika, a więc braku możliwości merytorycznego sprawdzenia trafności oceny pracownika, c) wyłączenia prawa wydawania poleceń w sferze kształtowania poglądu przez pracownika w zakresie wiedzy specjalnej, d) zrównania z punktu widzenia decyzji kierowania zakładem pracy oceny pracownika z oceną pracodawcy, a w wypadku ich różnicy – przerzucenie odpowiedzialności na pracodawcę, co pracodawcę wyraźnie zniechęca do rozstrzygania spraw wbrew ocenie pracownika, e) współdecydowania pracownika o sprawach zakładu pracy, tak jak czyni to pracodawca, co zagwarantowano, podkreślając samodzielność pracownika w tej sferze (nazwa jego stanowiska, gdy brak jest odrębnych przepisów, ma wskazywać na status specjalisty, a więc eksperta), f) utożsamiania osoby wykonującej wolny zawód z ekspertem głównym, tj. naczelnym w zakładzie pracy, podporządkowanym organizacyjnie bezpośrednio pracodawcy, a z punktu widzenia stosowania wiedzy specjalnej – nawet wyłączającym podporządkowanie

pracodawcy. Ten zespół mechanizmów formalnych pozwala zrekonstruować instytucję prawa materialnego, po części materialnego prawa pracy (w zakresie relacji między pracodawcą i pracownikiem wykonującym wolny zawód), a po części materialnego prawa administracyjnego (w zakresie publicznych gwarancji samodzielności zawodowej w zawodzie zaufania publicznego).

Widoczny jest rezultat zastrzeżenia dokonanego przez prawodawcę w art. 100 § 1 w zw. z art. 22 § 1 k.p. Kierownictwo pracodawcy w stosunku do pracownika wykonującego w ramach stosunku pracy wolny zawód doznaje ograniczenia polegającego na wyłączeniu prawa wydawania poleceń, które byłyby sprzeczne z przepisami prawa administracyjnego o gwarancjach samodzielności wykonywania zawodu reglamentowanego już przez państwo, a więc regulowanego mechanizmem publicznoprawnym. Mechanizm prywatnoprawny (prawa pracy) nie może iść dalej niż ten, o jakim zdecydowało państwo, dopuszczając osobę do wykonywania zawodu. Polecenie wydawane pracownikowi wykonującemu wolny zawód, a może nawet szerzej – wola pracodawcy – nie może ingerować w wynik stosowania wiedzy specjalnej – półzawodowej; pogląd pracownika w dziedzinie wiedzy specjalnej ma moc sprawczą, w takim sensie, że w zasadzie kształtuje decyzję pracodawcy, a w wypadku odstąpienia przez pracodawcę od tej oceny – przenosi na niego płynącą „z braku fachowości" odpowiedzialność zakładu pracy (w tym jako przedsiębiorcy).

Kierownictwo pracodawcy sprawowane nad pracownikiem wykonującym wolny zawód zostało zatem zredukowane do podporządkowania czysto organizatorskiego i może odnosić się do czasu pracy, warunków organizacji stanowiska pracy, chronologii czynności pracowniczych, porządku i bezpieczeństwa pracy. Można dyskutować, czy jeszcze jest to kierownictwo (jak uczyniono to np. w wypadku radcy prawnego), czy też jest to już tak ograniczona funkcja pracodawcy, że nie można mówić o kierownictwie, ale o jakiejś formie gwaranta organizacyjnego, patrona socjalnego albo koordynatora lub organizatora zaplecza technicznego (jak motywowano to w przypadku adwokata). Gdyby nie to, że w całym procesie pracy kluczowe znaczenie miałaby jednak sfera osiągnięcia rezultatu zamierzonego przez pracodawcę; gdyby nie on i jego plany, ambicje, perspektywy gospodarcze i ekspansja motywowana

ekonomicznie – nie byłoby potrzeby regulowania statusu żadnego pracownika wykonującego wolny zawód. Skoro, kierując się jednak tą motywacją, w przepisach prawa pracy zamieszcza się regulacje odnoszące się do innych stosunków prawnych (np. umów zlecenia, stosunków służby publicznej, jak np. w art. 22 § 1^2, art. 77^5, art. 239 § 3 pkt 2 k.p.), to chyba również w prawie pracy tym bardziej jest miejsce na regulację statusu pracownika „publiczno-własnego", a więc pracownika o częściowo iluzorycznej pozycji jako podwładnego w przypisanym mu zakresie czynności.

Znacznie łatwiej byłoby odkodować naturę relacji prawa pracy łączącą pracodawcę i pracownika wykonującego wolny zawód na stanowisku pracy, gdyby unormowania prawa pracy w sposób instytucjonalny podchodziły do takiej odmiany i statusu pracowniczego. Innymi słowy, widoczny jest niedobór regulacji prawa pracy, które stanowiłyby obudowę statusu pracownika świadczącego usługi wchodzące w zakres wolnego zawodu, tzn. regulacji formalnych. Do tych materialnych, w tym wchodzących w skład prawa administracyjnego, odsyła art. 100 § 1 k.p., stanowiąc o niesprzeczności poleceń służbowych z przepisami prawa. Pracodawca, zatrudniając na podstawie umowy o pracę pracownika z powierzonym mu zakresem czynności odpowiadającym wykonywaniu wolnego zawodu, tworzy siłą rzeczy pewien szczególny pion czy też korpus pracowniczy. Pracownicy takiego pionu ze swej natury biorą udział w zarządzaniu zakładem pracy i kreują decyzje pracodawcy, przesądzając o ich kierunku, wektorze. Korzystają ze swobody w ocenach w zakresie wiedzy specjalnej, jaką stosują na stanowisku pracy, i nie podlegają reżimowi poleceń wkraczających w ich dziedzinę zawodową, a więc w istotę stosunku pracy, z punktu widzenia pracowniczego. Są pracownikami upublicznionymi, choćby zakład pracy miał charakter prywatny. Pełnią służbę w sensie zawodowym lub – jak to się stanowi – realizują powołanie zawodowe, świadcząc usługi na rzecz ludności, kierując się dobrem obywatela, ale w imieniu i na rachunek swojego pracodawcy, którego obywatel interesuje tylko jako nabywca czy klient. W pewnym sensie przypominają funkcjonariuszy albo urzędników organów władzy publicznej, bowiem i od nich regulacje prawa administracyjnego wymagają tak rezultatu, jak i jakości pracy; odpowiadają personalnie (pracowniczo, ale przede wszystkim zawodowo, dyscyplinarnie) za

wadliwą ocenę stanu faktycznego na tle swojej wiedzy zawodowej oraz za nieprawidłowe działanie warunkowane wiadomościami specjalnymi. W tym względzie odrywają się ze skutkami własnej aktywności zawodowej od aktywności zatrudniającego ich pracodawcy. Wypadałoby, aby prawo pracy uwzględniało ich szczególny status, np. wprowadzając kategorię pracowników realizujących na stanowiskach pracy służbę społeczeństwu czy powołanie, może nawet w sposób przewidujący nawiązanie ich stosunku pracy tak, jak ma to miejsce w wypadku stanowisk kierowniczych w organach o podłożu publicznoprawnym, a więc na podstawie aktu powołania pracowniczego.

Pierwiastek publicznoprawny w wypadku realizacji tych zawodów jest widoczny aż nadto, natomiast stanowiska te spełniają również – jak to już wykazano – warunek kierowania zespołem pracowników; są więc stanowiskami kierowniczymi, do których tylko ze względów pomocniczych (braku innych regulacji chroniących minimum socjalne) stosuje się przepisy o stanowiskach samodzielnych. Kierownictwo w żadnym zresztą względzie nie wyklucza samodzielności; przeciwnie, rezonuje ją. Przepisy odrębne uprawniające do nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania z mocy art. 68 § 1 k.p. winny być równocześnie przepisami, które z mocy art. 100 § 1 k.p. normują status pracownika-kierownika, wykonującego wolny zawód na swoim stanowisku pracy, wyłączając w sferze wiedzy zawodowej, kierownictwo pracodawcy. Takie ujęcie pracowników świadczących usługi wchodzące w zakres wolnego zawodu usuwałoby wątpliwości co do tego, czy zobowiązaniowa natura stosunku pracy nie kłóci się z administracyjnoprawnym podłożem wykonywania wolnego zawodu. Przy takich założeniach nie byłoby podstaw do uwag o zniewoleniu wolnego zawodu wskutek poddania go reżimowi stosunku pracy. To bowiem nie wolny zawód podlega, przy takich zastrzeżeniach, reżimowi prawa pracy, ale sam pracownik, który umówił się z pracodawcą na organizacyjne realia wykonywania czynności zawodowych, wciąż ze swej natury publicznoprawnych. Przedstawiona obudowa prawa pracy nie stanowi więc dostatecznej podstawy, by niektóre zawody (jak np. adwokacki) izolować od realiów wykonywania w ramach stosunku pracy.

11. Specjalistyczne kwalifikacje zawodowe na stanowisku pracy w administracji publicznej niestanowiące wolnego zawodu

11.1. Piony specjalistycznych stanowisk pracy w administracji niezespolonej

Istnieje pewien obszar aktywności administracji publicznej, który wymaga zaangażowania osób prezentujących specjalne umiejętności lub posiadających umiejętność stosowania wiedzy specjalnej. Nie chodzi w tym wypadku jednak ani o status osoby wykonującej wolny zawód (choć i w tym wypadku dochodzi do stosowania wiedzy specjalnej, zawodowej) w obszarze działania pracodawcy, ani też o status biegłego (eksperta) w sensie procesowym, a więc przyrodnika na usługach władzy (np. art. 84 § 1 k.p.a.), bowiem nie chodzi o wiedzę czerpaną w ramach środka dowodowego, ale o wiedzę wymaganą już od samego organu.

W pewnych wypadkach regulacje prawa administracyjnego wymagają stałego dysponowania przez organy administracji publicznej specjalistyczną wiedzą z racji powierzenia im reglamentowania takich obszarów stosunków społecznych, które opierają się na wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych lub społecznych, niestanowiących wiedzy jurydycznej. Stosowanie prawa administracyjnego wymaga tu, w zwykłej, codziennej działalności tych organów, wiedzy ulokowanej poza naukami prawnymi. Taki stan ustawodawca osiąga w trojaki sposób. Albo kształtuje ustrój danego pionu administracji publicznej tak, że od piastunów stanowisk organów oraz od pracowników wymaga wiedzy i kwalifikacji w tych szczególnych obszarach stosunków przyrodniczych lub społecznych, albo wprowadza obligatoryjne zatrudnienie na ściśle określonym stanowisku pracy, łącząc z nim warunek pracowniczy zatrudnienia w postaci specjalnych kwalifikacji, albo wreszcie, gdy waga, rozmiar lub liczba tego typu spraw załatwianych przez administrację nie wymaga ani budowy odrębnych organów (administracji specjalnej), ani bezwzględnego utrzymywania stanowisk do załatwiania określonych spraw – nakłada obowiązek zaangażowania do realizacji zadań osoby o specjalistycznym przygotowaniu pozaprawnym, pozaadministracyjnym, dopuszczając jedynie nawiązanie tu stosunku pracy. Do tego ostatniego zaangażowania może dochodzić w ramach rozmaitych form, w tym na podstawie relacji handlowych (umowy cywilnej zawartej z przedsiębiorcą) lub też

w ramach zatrudnienia, nie wyłączając zatrudnienia pracowniczego. W tym właśnie przypadku to samemu organowi pozostawia ustawodawca decyzję co do tego, czy częstotliwość lub waga takich spraw administracyjnych wymaga tylko zaangażowania specjalisty *ad hoc*, czy też raczej narzuca związanie się z nim stałą relacją, w tym także trwałą – stosunkiem pracy.

Przykładami pionów organów działających jako administracja specjalna (współcześnie w ramach konstrukcji organów administracji niezespolonej) są m.in. okręgowy urząd górniczy i powiatowy inspektorat weterynarii, o jakich mowa w art. 56 ust. 1 u.w.a. Od urzędników zatrudnionych w takich organach regulacje szczególne wymagają co do zasady kwalifikacji specjalnych; np. art. 54 i nn. pr.geol.górn. wymagają od pracowników organów nadzoru górniczego kwalifikacji w zakresie geologii, z kolei art. 15 ust. 5c ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw wymaga od urzędników inspekcji weterynaryjnej kwalifikacji lekarza weterynarii.

11.2. Specjalistyczne obligatoryjne stanowiska pracy o charakterze urzędniczym

Druga możliwość, jaką dopuszcza ustawodawca, to – zamiast tworzenia specjalistycznego aparatu urzędniczego (np. całej administracji górniczej, administracji weterynaryjnej itd.) – wymóg zatrudnienia pracowniczego na ściśle oznaczonych stanowiskach w organach administracji o właściwości ogólnej, z którymi wiążą się oznaczone zadania i gdzie warunkiem zatrudnienia na tych stanowiskach jest legitymowanie się specjalnymi kwalifikacjami (wiedzą, doświadczeniem, umiejętnościami). I tu również dostrzegalna jest niejednolitość rozwiązań normatywnych. W niektórych z urzędów (np. w ośrodkach pomocy społecznej) wprowadzono cały pion wewnętrzny pracowników obligatoryjnych o szczególnych kompetencjach. Tak dzieje się w przypadku pracowników socjalnych (zatrudnionych na stanowiskach pracy pracownik socjalny), którzy obligatoryjnie i z wyłączeniem innych pracowników urzędu są umocowani do przeprowadzania niektórych czynności dowodowych, w tym do przeprowadzania dowodu z wywiadu środowiskowego, wywiadu rodzinnego, rodzinnego wywiadu środowiskowego lub wywiadu środowiskowego, na

podstawie art. 107 ust. 1 i 3 w zw. z art. 119 ust. 1a u.p.s., art. 23 ust. 4aa u.ś.r., art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[51], art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów[52], art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym[53], a także art. 4 ust. 1 u.p.a.

Specjalnych kwalifikacji, w tym wykształcenia z zakresu pracy socjalnej, wymaga od takich pracowników samorządowych art. 116 tej ustawy. W innych przypadkach ustawodawca wprowadza szczególne kwalifikacje w stosunku do obligatoryjnie zatrudnianej w urzędzie osoby, ale na pojedynczym tylko, wybranym stanowisku. Przykładem takiego rozwiązania jest stanowisko głównego księgowego w urzędzie, gdzie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[54] tylko jemu powierza wykonywanie zadań z zakresu rachunkowości, wykonywania dyspozycji środków pieniężnych i kontroli operacji finansowych urzędu, wymagając od takiego pracownika kwalifikacji specjalnych z art. 54 ust. 2 tej ustawy, w tym posiadania certyfikatu księgowego do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Co istotne, wszyscy ci pracownicy w trakcie zatrudnienia na swoich stanowiskach pracy, pomimo szczególnych wymogów i specjalnych funkcji realizowanych w imieniu zatrudniającego go organu, posiadają równocześnie status pracownika tej sekcji administracji publicznej, w ramach której funkcjonuje ich zakład pracy, tj. urząd. Zatem pracownik socjalny w ośrodku pomocy społecznej jest równocześnie kwalifikowanym pracownikiem samorządowym; główny księgowy w urzędzie wojewódzkim jest kwalifikowanym członkiem korpusu służby cywilnej itd. Pośrednia zatem formuła specjalizacyjna, zakładająca odstąpienie od konstruowania całego pionu organów o właściwości szczególnej (administracji pracy o specjalnych wymogach kwalifikacyjnych, niedegradująca ich do stanowisk, czy nawet funkcji fakultatywnych), tworzy coś, z jednej strony, na kształt administracji zespolonej na szczeblu, gdzie administracji tej brakuje (to akurat skutek administracyjnoprawny), a z drugiej – tworzy pewną namiastkę korpusów pracowniczych w administracji publicznej (to już skutek w sferze prawa pracy). Kreowane są stanowiska

[51] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 421.
[52] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 246.
[53] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 883.
[54] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483.

pracy, które posiadają kompetencje nieco mniej samodzielne niż stanowiska z zakresem czynności obejmującym czynności wolnego zawodu, ale za to stanowiska, na które zadania organu są obligatoryjnie dekoncentrowane, przez co następuje dodatkowe uszczuplenie uprawnień kierownika zakładu pracy w sferze wykonywanych zadań publicznych. Innymi słowy, pracodawcy nie wolno czegoś mniej (wykonać czynności zakładu pracy osobiście), ale wolno coś więcej (wykonać, zatrudniając pracownika wyłącznie umocowanego do ich świadczenia).

W niektórych wypadkach formuła zadań pracowniczych powierzanych osobie wykonującej na obligatoryjnie tworzonym stanowisku pracy, a więc formuła korpusowa, jest łączona z formułą wykonywania na stanowisku pracy wolnego zawodu. Z takim przypadkiem, podwójnego wzmocnienia statusu pracownika, tzn. z obligatoryjną decentralizacją zadań zakładu pracy w sferze sprawowania władzy oraz gwarancji samodzielności płynących z wolnego zawodu, można zetknąć się w wypadku stanowiska radcy prawnego w organie państwowym lub samorządowym (jednostce organizacyjnej państwowej lub samorządowej w rozumieniu art. 9 ust. 3 w zw. z art. 10 ustawy o radcach prawnych), który występuje w procesie sądowym w charakterze strony (np. jako strona przeciwna w postępowaniu przed sądem administracyjnym), a nawet w niektórych postępowaniach administracyjnych, gdy jednym z uczestników jest kontrahent zagraniczny, co wynika z art. 10 ustawy o radcach prawnych.

11.3. Specjalistyczne fakultatywne stanowiska pracy o charakterze nieurzędniczym

Można jednak, poza administracją zespoloną i poza grupą specjalistycznych stanowisk obligatoryjnych w urzędach jako takich, spotkać się z podobnymi, wysokimi wymaganiami koniecznymi dla dopełniania czynności urzędowych w imieniu organu, ale już bez narzuconego przez ustawę reżimu zatrudnienia pragmatycznego. Taki charakter mają m.in. następujące osoby zatrudniane w organach administracji publicznej: a) geodeta uprawniony, który w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dopełnia czynności geodezyjnych ustalenia przebiegu granicy w postępowaniu rozgraniczeniowym na podstawie art. 31 pr.geod.kart., od którego wymaga się uprawnień

geodezyjnych, b) osoba uprawniona do wykonywania funkcji urbanistycznych (w poprzedniej nomenklaturze, wykonująca zderegulowany już zawód urbanisty), która w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sporządza decyzję o warunkach zabudowy i decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie art. 50 ust. 4 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[55], od której wymaga się kwalifikacji urbanistycznych, c) rzeczoznawca majątkowy, który ocenia wartość nieruchomości na użytek postępowania administracyjnego w sprawie aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 78, art. 146 w zw. z art. 156 u.g.n., od którego wymaga się wiedzy w zakresie szacowania nieruchomości, d) asystent rodziny, który w imieniu starosty (dyrektora powiatowego centrum pomocy rodzinie, kierownika ośrodka pomocy społecznej) realizuje usługi pomocy społecznej adresowane do rodzin zagrożonych, na podstawie art. 12, art. 15 i art. 17 ust. 2 u.w.r.s.p., od którego wymaga się kwalifikacji socjologicznych, psychologicznych i pedagogicznych, e) biegły skarbowy, który na użytek postępowania egzekucyjnego w administracji dokonuje ustalenia wartości prawa lub rzeczy podlegającej egzekucji w imieniu naczelnika urzędu skarbowego, na podstawie art. 67c i art. 99 § 2 u.p.e.a., od którego wymaga się kwalifikacji w zakresie odpowiadającym majątkowi podlegającemu szacowaniu.

Pewna zatem część zadań organów administracji o właściwości ogólnej wskazuje, że wykonywanie tych zadań wymaga specjalisty, ale czy sprawy danego rodzaju są aż tak liczne, że wymagają zatrudnienia pracownika o odpowiednich kwalifikacjach, pozostawiono już samemu organowi kierującemu urzędem. Przepis prawa administracyjnego ogranicza się do wprowadzenia gwarancji materialnej, tzn. gwarancji posiadania przez osobę, którą posługuje się organ, wymaganych kwalifikacji zapewniających profesjonalizm, fachowość. Natomiast gwarancja formalna, w tym forma zatrudnienia takiej osoby, pozostawiona została ocenie organu. Jako pracodawca może on dojść do przekonania, że swoboda zatrudniania w ramach stosunku pracy pozwala mu w tych realiach zapotrzebowania władzy na pracowników o takich kwalifikacjach specjalnych nawiązać stosunek pracy pomimo braku takiego przymusu co do formy zatrudnienia.

[55] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977.

Motywy mogą być rozmaite, ale zawsze muszą być powiązane z realiami działania zakładu pracy jako urzędu administracji publicznej, a zatem obejmować powinny takie zjawiska jak: liczba spraw, stopień ich skomplikowania, czasochłonność czynności procesowych wydłużająca postępowanie, zaległości rodzące przewlekłość postępowania, trudność w pozyskaniu specjalisty na wolnym rynku w relacjach handlowych, oszczędności wynikające z niższego wynagrodzenia za pracę względem wynagrodzeń wolnorynkowych, lepsze gwarancje dochowywania terminowości załatwianych spraw.

Rozdział X
Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy

1. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów Państwowej Inspekcji Pracy

1.1. Uwagi ogólne

Pewna część organów administracji została powołana do sprawowania nadzoru i kontroli w sferze przestrzegania prawa pracy. Taki zakres działania przewidział bowiem art. 18^4 § 1 k.p. dla organów PIP. Już to wstępne założenie implikuje pewne wątpliwości. Oto bowiem podmioty obrotu prywatnego w sferze pracy, powiązane relacjami kontraktowymi, rozliczane są z przestrzegania przepisów prawa pracy przez organy państwa, które przecież działają w prawnych formach działania właściwych dla nich, a więc głównie w formie decyzji administracyjnych. Orzekając, stosują prawo. Zaś płaszczyzna, w której przyszło im stosować prawo, jest relacją umowną, w której przecież się nie stosuje prawa (przynajmniej co do zasady), ale się je wykonuje. Czy zatem konstrukcja urzędowego kształtowania, skoro nadzór wymaga władczego korygowania naruszeń prawa, treści stosunku umownego nie oznacza, że dochodzi do wkroczenia organów administracji w płaszczyznę, która zwykle jest postrzegana jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości? Przecież w wypadkach, w których organ państwa, czy to z inicjatywy jednej

ze stron stosunku prawnego, z urzędu, czy też z inicjatywy podmiotu trzeciego (np. prokuratora, organizacji społecznej, RPO) ingeruje w sposób wykonywania przez uczestników obrotu prywatnego ich prywatnych, zdawałoby się autonomicznych, wiążących *inter partes* praw i obowiązków w sposób odmienny, niż przyjęły to umawiające się strony, mamy do czynienia z aktem ustalającym treść, realia wykonywania relacji cywilnej. A to już definicja wymiaru sprawiedliwości. Stosunek prawa administracyjnego, który w art. 18^4 § 1 k.p. założono, wskazując, że organ PIP będzie konwertował sposób wykonywania prawa pracy, za pomocą probierza przestrzegania prawa pracy przez strony stosunku prawa pracy, i końcowo stosował prawo pracy, wydając władczy akt nakazujący modyfikację dotychczasowego zachowania, nie jest zwykłym stosunkiem prawa administracyjnego. W decyzji organu PIP zapobiegającej nieprzestrzeganiu prawa pracy dochodzi do stosowania prawa administracyjnego przez kontrolę legalności wykonywania prawa pracy przez umawiające się strony. Wynik kontroli prawidłowości wykonywania relacji pracowniczej determinuje kierunek decyzji administracyjnej, nakazu lub zakazu. Trudność polega na tym, że przestrzeganie zastrzeżone zostało dla porządku publicznoprawnego. Kto nie przestrzega regulacji o ruchu drogowym na drodze publicznej, jest ścigany karnie, kto nie przestrzega zakazu wprowadzania ścieków do gruntu, podlega karze administracyjnej, kto nie przestrzega zakazu wprowadzania psa do lasu, podlega grzywnie, kto nie przestrzega nakazu płacenia podatków, podlega karze karnej skarbowej, kto nie przestrzega dyscypliny służbowej, jest wydalany dyscyplinarnie ze służby, kto nie przestrzega etyki zawodowej, podlega karze korporacyjnej itd.

Stan nieprzestrzegania u podłoża jest publicznoprawny. Jeżeli zaś chodzi o dopuszczanie się naruszeń regulacji prawa prywatnego i wypaczanie istoty stosunków cywilnych, to nie o nieprzestrzeganie tu chodzi, ale o nieprawidłowe wykonywanie, wymagające ingerencji nie tyle władzy administracyjnej, co wymiaru sprawiedliwości. Albo więc PIP wykonuje pewien segment wymiaru sprawiedliwości w sferze stosunków pracy, jest pewnym przedsądem pracy, na jakichś zupełnych obrzeżach art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, albo też istnieje jakaś modalna forma stosowania prawa administracyjnego, polegająca na kontroli legalności (a raczej prawidłowości wykonywania) prawa pracy; tyle że taka kontrola niebezpiecznie zbliżałaby się, zwłaszcza

w wypadku kontroli legalności stosunków urzędniczych, do kontroli zastrzeżonej dla sądów administracyjnych. A tę przecież również ubrano w definicję wymiaru sprawiedliwości w art. 1 § 1 p.u.s.a. w zw.z art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a.

Samo zresztą określenie kompetencji organów PIP polegające na nadzorze nad przestrzeganiem prawa pracy jest dość niewyraźne, bowiem już w art. 1 *in fine*, art. 18 ust. 3 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o PIP wynika, że organy PIP realizują zadania z zakresu przestrzegania prawa pracy i przepisów u.p.z., przez które rozumie się także zadania: przestrzegania wydatkowania środków Funduszu Pracy i prawidłowości zlecania zadań i usług rynku pracy oraz działań aktywizacyjnych, pozostających w nadzorze wojewody. Te „dokooptowanie" przez ustawę o PIP do zadań z k.p. zadania z zakresu kontroli legalności realizacji zadań publicznych służb zatrudnienia potwierdzają tylko przedstawiony wcześniej probierz kompetencyjny PIP, jakim jest „kontrola legalności"[1] działalności niektórych organów administracji publicznej (wojewody jako organu kontroli nad marszałkami i starostami stanowiącymi organy zatrudnienia I instancji). PIP realizuje więc kompetencje co do tego, czy stosunek pracy odpowiada wymogom przepisów prawa pracy, a nadto co do tego, czy publiczne służby zatrudnienia, inspirując stosunek pracy, nie dopuściły się naruszenia przepisów prawa administracyjnego materialnego. Ten ostatni segment, a więc kontrola legalności wywiązania się organów administracji publicznej z własnych obowiązków związanych z realizacją stosunku pracy, jeszcze bardziej zbliża kompetencję organów PIP do sądów administracyjnych.

Źródłem nadzoru sprawowanego przez państwo nad warunkami wykonywania pracy jest art. 24 zd. 2 Konstytucji RP. Kompetencje nadzorcze zostały w tym zakresie przez art. 18^4 § 1 k.p. przekazane organom PIP, zaś art. 18^4 § 3 k.p. organizację działania PIP, w tym zasady podejmowania aktów nadzoru w sprawach o przestrzeganie przepisów prawa pracy, przekierował do odrębnych przepisów, którymi są w szczególności art. 34 ust. 1 i 1a w zw. z art. 11 pkt 1–7

[1] Główny Inspektor PIP ma obowiązek przedstawić Sejmowi RP własne „wnioski" co do przestrzegania przepisów u.p.z. przez organy administracji (wojewodów, marszałków i starostów), a więc wyrazić swój pogląd co do legalności realizacji zadań przez organy powołane do świadczenia usług rynku pracy i wydatkowania środków Funduszu Pracy. Jest to odmiana funkcji kontrolnej.

i art. 11a ustawy o PIP. Te ostatnie unormowania wskazują, że podstawową prawną formą działania organu PIP (inspektora PIP w pierwszej instancji, okręgowego inspektora PIP lub Głównego Inspektora PIP – w II instancji) jest decyzja administracyjna, do której z mocy art. 12 ustawy o PIP zastosowanie znajdują przepisy k.p.a.

Niewątpliwie, szczególny walor kompetencji organów PIP, obejmujący zadanie o podłożu konstytucyjnym (nadzór państwa nad warunkami wykonywania pracy) i mechanizm nadzorczy obejmujący postępowanie kontrolne zakończone aktem nadzoru w postaci decyzji administracyjnej, w której dochodzi do stosowania prawa administracyjnego przez wymuszenie na stronach stosunku pracy określonego sposobu wykonania (przywrócenia stanu „przestrzegania") umowy o pracę, znalazł swoje odbicie w ustroju tych specyficznych organów administracji państwowej wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej w sprawach indywidualnych, odnoszących się do działania zakładu pracy w rozumieniu art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a. Jak postanowiono w art. 2 zd. 1 ustawy o PIP, PIP podlega Sejmowi RP i z własnej działalności rozliczana jest – na podstawie przestawianych sprawozdań z działalności – tak przez Sejm RP, jak i Radę Ministrów, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o PIP.

1.2. Decyzja o nakazie i zakazie inspektora Państwowej Inspekcji Pracy

Tylko pewna część decyzji wydawanych przez organy PIP odpowiada zakresowi tytułu tego opracowania, a więc odnosi się bezpośrednio do stosunku pracy, tj. do realizacji praw i obowiązków wynikających z umowy o pracę. Takiego bezpośredniego wpływu nie mają nakazy i zakazy wydawane przez organy PIP w sprawach: nakazu wstrzymania działalności lub prac przez zakład pracy (art. 11 pkt 2 ustawy o PIP), nakazu wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń (art. 11 pkt 3 ustawy o PIP), zakazu prowadzenia działalności w określonym miejscu (art. 11 pkt 4 ustawy o PIP), nakazu zaprzestania działalności co do zasady lub tylko działalności określonego rodzaju (art. 11 pkt 5 ustawy o PIP). W tych wypadkach po prostu pojawia się urzędowa odmiana przeszkody w kontynuowaniu działalności przez zakład pracy; z punktu widzenia stron stosunku pracy przeszkoda ta niczym nie różni się od przyczyn natury faktycznej, takich jak: ograniczenie lub zniesienie

działalności gospodarczej z woli pracodawcy, przeniesienie lokalizacji zakładu pracy w całości lub części, względnie innych podstaw przestoju (art. 18 § 1 k.p.). Tego rodzaju decyzje pozbawiają pracodawcę stale lub czasowo, w całości albo w części, możliwości powierzania pracy pracownikom wykazującym gotowość do wykonywania swoich zadań. Zatem istota stosunku pracy pozostaje niezachwiana, natomiast staje się w dłuższej perspektywie nieopłacalna dla pracodawcy i zmusza go do poszukiwania mechanizmów zmiany lub rozwiązania stosunku pracy, co już odbywa się poza granicami sprawy administracyjnej zakończonej tego typu decyzją.

Istnieje jednak pewna partia decyzji administracyjnych wydawanych przez organy PIP, które w sposób bezpośredni wpływają na stosunek pracy, tzn. władczo ingerują w jego treść lub w sposób wykonywania; zastępują więc postanowienia umowne jednostronnymi wypowiedziami (nakazem lub zakazem) organu administracji państwowej. Do takich decyzji należą decyzje: a) nakazujące usunięcie stwierdzonego uchybienia i ustalające termin tego usunięcia (art. 11 pkt 1 ustawy o PIP), b) zakazujące wykonywania pracy (art. 11 pkt 4 ustawy o PIP), c) nakazujące ustalić okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy i ustalające termin dopełnienia tych czynności (art. 11 pkt 6 ustawy o PIP), d) nakazujące wykonywanie badań i pomiarów czynników szkodliwych i uciążliwych w środowisku pracy (art. 11 pkt 6a ustawy o PIP), f) nakazujące wypłatę wynagrodzenia pracowniczego lub innego świadczenia ze stosunku pracy (art. 11 pkt 7 ustawy o PIP), g) nakazujące umieszczenie stanowiska pracy w wykazie lub ewidencji prac wykonywanych w szczególnych warunkach pracy lub w szczególnym charakterze, względnie wykreślenie stanowiska z tych rejestrów lub dokonanie korekty wpisu (art. 11a w zw. z art. 11 pkt 6a ustawy o PIP).

1.3. Decyzja inspektora pracy nakazująca usunięcie naruszenia przepisu z zakresu bhp

Kluczowe znaczenie w sposobie oddziaływania inspektora pracy na sposób realizacji stosunku pracy mają decyzje uregulowane w art. 11 pkt 1 ustawy o PIP, których przedmiot w zasadzie został uregulowany za pomocą klauzuli uchybienia stanowiącego naruszenie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Zatem w granicach

wszystkich przypadków nieprzestrzegania przepisów prawa pracy właściwy inspektor powinien ustalić, czy w sprawie indywidualnej naruszony przepis można podciągnąć z punktu widzenia przedmiotu regulacji pod nieprzestrzeganie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w rozumieniu art. 18^4 § 1 *in fine* k.p. w zw. z art. 11 pkt 1 *in fine* ustawy o PIP.

W wypadku stwierdzenia, że naruszenie nie ma takiego charakteru z uwagi na przedmiot regulacji, który nie odnosi się do bezpieczeństwa i higieny pracy, inspektor pracy bada, czy przedmiot sprawy odpowiada którejś ze spraw indywidualnych już *expressis verbis* wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 2–7 ustawy o PIP, gdzie przedmioty spraw nie zostały określone za pomocą generalnej klauzuli (wówczas wydawana jest decyzja); gdyby przedmiot nie odpowiadał żadnemu z tych szczególnych przypadków spraw indywidualnych, obowiązany jest wydać wystąpienie lub polecenie, a więc akty niestanowiące decyzji, o jakich mowa w art. 11 pkt 8 ustawy o PIP. Ten ostatni przepis posługuje się bowiem zwrotem „w razie stwierdzenia naruszeń innych niż wymienione w art. 11 pkt 1–7 ustawy o PIP".

Dość osobliwym rozwiązaniem jest ukształtowanie w art. 11 pkt 1 ustawy o PIP kompetencji do orzekania w ramach kategorii spraw o nieznanym z góry przedmiocie. Klauzula wskazująca na kategorię spraw z nakazów usunięcia naruszeń dowolnego z przepisów prawa pracy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy zbliża nieco – o czym wspominano, wskazując na ustrojowe położenie organów PIP – te organy administracji do sądów powszechnych, którym po prostu wydzielono pewną sferę stosunków prawa prywatnego, zastrzegając co najwyżej, które sprawy są im enumeratywnie odebrane i przekazane do właściwości innych organów władzy publicznej (zob. art. 1 k.p.c.). O ile cała kategoria przepisów prawa pracy, jako genetycznej regulacji prawa cywilnego, została poddana kognicji sądów powszechnych (wchodząc w skład definicji sprawy cywilnej), o tyle ta część otwartego katalogu spraw cywilnych (z zakresu prawa pracy), która wywołała zarzut naruszenia, a obejmuje przedmiotem bezpieczeństwo i higienę pracy, jest orzekana przez organy administracji z mocy art. 11 pkt 11 ustawy o PIP. Może nasuwać się pytanie, czy norma konstytucyjna art. 66 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP może dawać dostateczną podstawę do tak daleko idącego przeniesienia spraw ze swej natury cywilnych do orzecznictwa organów administracji. Skoro już

sam ustrojodawca przewidział, że bezpieczne i higieniczne warunki pracy są wartością konstytucyjną, pierwszoplanową, to mógł autorytarnie dokonać wyłomu od kognicji sądów powszechnych i powierzyć pewną pulę spraw o takim przedmiocie organom administracji, które przecież orzekają szybciej, a instrumenty ich procedur pozwalają na sprawniejsze wniknięcie w realia świadczenia pracy, niż ma to miejsce w postępowaniu kontradyktoryjnym. Wartość chroniona przez państwo za pomocą prawa konstytucyjnego, w postaci elementarnego bezpieczeństwa osób pragnących czerpać środki utrzymania z najbardziej powszechnego źródła, jakim jest umowa o pracę, przy uwzględnieniu niebezpieczeństwa niedochowania wymogów tego bezpieczeństwa, dawała podstawę do takiego wyłomu w sferze właściwości rzeczowej sądów pracy i organów inspekcji pracy, obejmującego cały segment spraw o nakazanie usunięcia naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Katalog kompetencji orzeczniczych inspektora pracy uregulowany w art. 11 pkt 1 ustawy o PIP wymaga poczynienia dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, w ramach kategorii spraw o naruszenie przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, wydawane mogą być tylko nakazy, a więc decyzje nakazujące stronie stosunku pracy oznaczone zachowanie się, którego treścią ma być usunięcie naruszenia dostrzeżonego w toku postępowania przez organ. Sam nakaz nie ma więc siły sprawczej; jego moc obowiązująca ogranicza się do włożenia na adresata wymogu dodatkowej aktywności lub bierności, która uchroni go od trwania w stanie naruszenia prawa pracy w ramach stosunku pracy. Sama decyzja inspektora pracy nie inkorporuje dodatkowej treści stosunku pracy; niewykonywana może wyłącznie prowadzić do uruchomienia innych odmian dolegliwości, np. karnej, cywilnej (odszkodowawczej), administracyjnej w postępowaniu o zupełnie odmiennym przedmiocie (np. w przedmiocie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej), wymierzanej niezależnie od zakończonego już postępowania administracyjnego. Po drugie, nie wszystkie przepisy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, które dają się naruszyć, mają ten walor, iż nakazanie komuś oznaczonego zachowania się w trybie art. 11 pkt 1 ustawy o PIP jest możliwe, aby sprowadzić stan braku naruszenia. Ustalając przedmiot sprawy o nakaz z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP, inspektor pracy odpowiada za ustalenie, że czynności naprawcze są powiązane z wolą strony

stosunku pracy, której pragnie coś nakazać. W dacie orzekania przez inspektora pracy sfera woli adresata decyzji musi zapewniać mechanizmy materialnego prawa pracy umożliwiające wykonanie decyzji; w innym wypadku, wadliwe ustalenie przedmiotu sprawy z katalogu art. 11 pkt 1 ustawy o PIP prowadzi do wadliwości decyzji, o jakiej mowa w art. 156 § 1pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 12 ustawy o PIP, a więc wady nieważności decyzji o nakazie. Co interesujące, niewykonanie decyzji inspektora pracy przez pracodawcę jest już naruszeniem prawa pracy, a to z racji brzmienia art. 207 § 2 pkt 6 k.p.; nie jest zatem naruszeniem prawa administracyjnego. Ustalenia ta mają też inny skutek. Mianowicie decyzje inspektora pracy nie orzekają o istocie sprawy z zakresu prawa pracy; w istocie stwierdzają naruszenie i konieczność jego naprawienia przez stronę stosunku pracy, zwykle pracodawcę z racji postanowienia art. 207 § 2 pkt 1 k.p., podczas gdy pewna część spraw o przedmiotach z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP jest tej natury, że już wydanie decyzji mogłoby usunąć stan naruszenia, a więc orzeczenie o istocie sprawy, zamiast orzekania o nakazie oznaczonego zachowania się, lepiej odpowiadałoby funkcji tych akurat organów. Np. zamiast orzekać o nakazaniu pracodawcy pouczenia pracowników o zagrożeniach dla zdrowia i życia lub ryzyku zawodowym (a więc o nakazie usunięcia naruszenia art. 207^1 § 1, art. 226 pkt 2 i art. 237^4 § 1 k.p.) inspektor pracy, gdyby nie zapora nakazu z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP, sam mógłby pouczyć pracowników i usunąć, jeszcze sprawniej i szybciej, ryzyko związane z naruszeniem, jakiego dopuścił się pracodawca. Podobnie, zamiast nakazania przeniesienia pracownika do pracy nienarażającej na czynniki powodujące chorobę zawodową (co stanowi naruszenie przez pracodawcę art. 230 § 1 k.p.), inspektor, gdyby nie zapora nakazu, sam mógłby orzec o przeniesieniu pracownika na inne stanowisko pracy. Taka władcza ingerencja w treść stosunku pracy jest przecież istotą relacji administracyjnoprawnej, na którą państwo dozwoliło, w drodze wyjątku o przedstawionej już wcześniej aksjologii.

Pod względem natury zachowań, które odpowiadają wymogom objęcia ich nakazem z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP decyzja taka może orzekać o nakazaniu: przekazania pracownikom informacji o zagrożeniach w zakładzie pracy i ryzyku zawodowym, a także informacji, instrukcji i wskazówek z zakresu bhp (art. 207^1, art. 226 w zw. z art. 237^{11a} § 1 pkt 2 i art. 237^4 k.p.), zapewnienia pracownikom

środków pierwszej pomocy (art. 209^1 k.p.), poddania pracowników szkoleniu, w tym z zakresu bhp (art. 211 i art. 237^3 k.p.), poddania się szkoleniu z zakresu bhp (art. 237^3 § 2^1 k.p.), zorganizowania zabezpieczeń przed szkodliwym i niebezpiecznym działaniem czynników środowiska pracy, urządzeń higieniczno-sanitarnych i środków higieny osobistej (art. 215 i art. 233 k.p.), oznakowania i ewidencjonowania substancji niebezpiecznych lub stwarzających zagrożenie (art. 221 k.p.), zamiany środków, czynników lub procesów technologicznych na mniej szkodliwe dla zdrowia (art. 222 k.p.), wyeliminowania narażenia na szkodliwe czynniki biologiczne (art. 222^1 k.p.), wprowadzenia ochrony przed promieniowaniem (art. 223 k.p.), wykonywania prac w asekuracji (art. 225 k.p.), sporządzenia oceny i dokumentacji ryzyka zawodowego, sporządzenia oceny stanu bhp i określenie poprawy jego stanu (art. 226, art. 237^{14} k.p.), skierowania pracownika na badana wstępne, okresowe lub kontrolne (art. 229 k.p.), przeniesienia pracownika do innej pracy wskutek objawów choroby zawodowej i przeniesienia pracownika do innej odpowiedniej pracy w następstwie niezdolności do wykonywania pracy dotychczasowej, a także zgłoszenia organowi PIS przypadku podejrzenia o chorobę zawodową (art. 230, art. 231 i art. 235 k.p.), zapewnienia pracownikom posiłków regeneracyjnych z uwagi na wykonywanie prac szczególnie uciążliwych (art. 232 k.p.), zapewnienia pracownikom środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia, a także ich utrzymywania i przechowywania (art. 237^9 k.p.), utworzenia służby bhp lub komisji bhp (art. 237^{11} i art. 237^{12} k.p.).

1.4. Pomieszczenie pracy – zakład pracy w sensie administracyjnym

Naruszenia przepisów bhp w rozumieniu art. 11 pkt 1 ustawy o PIP mogą odnosić się również do regulacji podustawowych z zakresu bhp, w szczególności zaś regulacji r.b.h.p.[2] Akt ten jest dość osobliwym rozwiązaniem legislacyjnym. Delegacja z art. 237^{15} k.p. to nie tyle wola uszczegółowienia jakiejś materii ustawowej przez ministra właściwego do spraw pracy, ale po prostu blankietowa kompetencja do samoistnego wprowadzenia przepisów bhp w różnych gałęziach

[2] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. z 2003 r., nr 169, poz. 1650.

pracy w sposób niepowiązany z rozwiązaniami ustawowymi. O ile delegacja ta, choćby z racji braku wytycznych, jest konstytucyjna, to winna być co najmniej adresowana do Rady Ministrów, nie zaś do ministra (ministrów). Druga szczególna właściwość płynąca z lektury tego aktu, to to, iż epicentrum jego regulacji stanowi urastająca do rangi instytucji prawa pracy konstrukcja pomieszczenia pracy, o jakim mowa w § 2 pkt 3 r.b.h.p.

Samo pomieszczenie pracy jest konstrukcją ustawową i pojawia się w kategoriach obowiązków kierownika zakładu pracy z zakresu bhp, który jest z mocy art. 212 pkt 4 w zw. z art. 213 § 2 k.p. zobowiązany dbać o bezpieczny i higieniczny stan tej części budynku, jaka jest pomieszczeniem pracy i jego wyposażenia technicznego. Przepis § 2 pkt 3 r.b.h.p. stanowi, że pomieszczeniem pracy jest pomieszczenie przeznaczone na pobyt pracowników, w którym wykonywana jest praca, z pewnymi wyłączeniami związanymi z: krótkotrwałym pobytem pracowników (w celach konserwacji, napraw, utrzymania porządku lub hodowli roślin i zwierząt niewymagających stałej obecności pracowników) oraz przeszkodami w zapewnieniu bhp wynikającymi ze względów technologii (§ 2 pkt 3 lit. a–c r.b.h.p.). Szczegółowe rozwiązania organizacji pracy zawarte w r.b.h.p. oscylują wokół cech, jakie winno posiadać bezpiecznie urządzone przez pracodawcę pomieszczenie pracy. Pomieszczenie pracy jest, z punktu widzenia wymogów bhp, administracyjną postacią, odpowiednikiem zakładu pracy w sensie przedmiotowym, jakim posługują się przepisy prawa pracy. Jest poddane reżimowi administracyjnemu, od budowlanego przez techniczny, którego rolą jest zdyscyplinowanie pracodawcy, a nawet innego podmiotu tworzącego pomieszczenie pracy (np. inwestora w rozumieniu prawa budowlanego), do zapewnienia wymogów spełniających warunki bezpiecznej i higienicznej pracy, jeżeli w pomieszczeniu tym ma być świadczona praca w rozumieniu k.p. Najlepiej obrazują to, zrelacjonowane w kolejnych partiach opracowania, kompetencje organów architektoniczno-budowlanych i organów nadzoru budowlanego w sprawach związanych z udzielaniem pozwolenia na budowę i użytkowania obiektów obejmujących pomieszczenia pracy. Od tych publicznych, można powiedzieć infrastrukturalnych warunków wykonywania zadań pracodawcy przy pomocy zakładu pracy wyposażonego w pomieszczenia pracy, nie były w stanie uwolnić się same regulacje prawa pracy, zawarte w r.b.h.p.,

które formalnie regulują bezpieczne i higieniczne warunki pracy, zaś *de iure* stanowią administracyjnoprawne warunki dopuszczenia do ruchu zakładu (przedsiębiorstwa) przy pomocy pracowników ulokowanych ze stanowiskami pracy w pomieszczeniach pracy.

Już § 3 r.b.h.p. odsyła do wymogów prawa budowlanego z art. 5 ust. 1 pkt 5 pr.bud. Dwoista regulacja (w prawie pracy – w r.b.h.p. i w prawie administracyjnym – w pr.bud. w zw. z r.w.t.) widoczna jest co do tych samych przedmiotów regulacji dotyczących: ciągów komunikacyjnych i przemieszczania się pracowników (§ 4, § 7–9, § 47, § 62–66 r.b.h.p. i § 100 ust. 1 r.w.t.), oświetlenia (§ 10 i § 25–29 r.b.h.p. i § 57 r.w.t.), urządzeń i instalacji elektrycznych (§ 12 r.b.h.p. i § 180 r.w.t.), materiałów wykonania i gabarytów pomieszczeń pracy (§ 16–21 i § 24 r.b.h.p. i § 72 ust. 1 i § 304 ust. 1 r.w.t.), jakości powietrza i wentylacji (§ 30–38 r.b.h.p. i § 148 ust. 3 i 4, § 149 ust. 1 i 2 oraz § 310 r.w.t.), parametrów i właściwości maszyn, urządzeń oraz narzędzi (§ 51–61, § 63–65 r.b.h.p. i § 180 r.w.t.), ochrony przed oddziaływaniem temperatury, grawitacji, drganiami, hałasem, promieniowaniem i polem elektromagnetycznym (§ 78, § 79, § 96, § 99–103, § 105–110 r.b.h.p. i § 134, § 257 r.w.t.), urządzeń i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych stanowiących: szatnie, umywalnie, natryski, ustępy, jadalnie, pomieszczenia wypoczynkowe, pomieszczenia do prania, pomieszczenia do odkażania, suszarnie, pomieszczenia do odpylania odzieży, ogrzewalnie (§ 111 i załącznik nr 3 do r.b.h.p. i § 76, § 83 i § 85 r.w.t.).

Stroną i adresatem nakazu organu PIP jest co do zasady pracodawca, jakkolwiek część nakazów (np. z art. 237^{14} k.p.) może być skierowana do organu sprawującego nadzór nad pracodawcą z zakresu bhp. To bowiem pracodawca jest podmiotem zobowiązanym do takiego zorganizowania procesu pracy, aby poziom bezpieczeństwa i higieny pracy okazał się maksymalny w realiach działalności przedsiębiorstwa oraz wiedzy technicznej i naukowej w dziedzinach, w jakich praca jest wykonywana. Stąd cały szereg nakazów z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP obejmuje wymagane od pracodawcy działania o charakterze organizacyjnym, jak pouczanie i zapewnianie odpowiedniego poziomu wiedzy pracowników, zapewnienie im odpowiednich przedmiotów (środków, zabezpieczeń, urządzeń, maszyn, oznakowań, posiłków, odzieży i obuwia), sporządzenie wymaganej dokumentacji pozwalającej kontrolować stan bhp i wykwalifikowanego personelu w sprawach bhp (służba bhp i komisja bhp).

Ten organizacyjny segment nakazów w sferze bhp jest dodatkowo poszerzany przez enumerację spraw z nakazów, o jakich mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2–6 ustawy o PIP, gdzie występuje: nakaz wstrzymania działalności (prac), nakaz zaprzestania prowadzenia działalności, w tym działalności w określonym miejscu, nakaz wstrzymania eksploatacji maszyn i urządzeń, nakaz wywiązania się z obowiązków dokumentacyjnych (wykonania badań i pomiarów, wykazania wypadku przy pracy). Ta kategoria nakazów i zakazów organów PIP raczej ma związek, jak wspominano, z występowaniem przez pracodawcę w charakterze przedsiębiorcy; organy PIP z punktu widzenia skutków ich działania raczej przypominają tu swoją aktywnością aktywność organów reglamentujących swobodę wykonywania działalności gospodarczej niż reglamentujących realizację stosunku pracy. Z pewnością oceny wymaga, czy stopień oddalenia relacji prawa pracy od istoty rozstrzygnięcia (zaprzestanie działalności gospodarczej, wstrzymanie takiej działalności, zakaz prowadzenia działalności w oznaczonym miejscu, zakaz eksploatacji maszyn i urządzeń) nie jest zbyt duży, aby takie skutki prawne wiązać z zakresem działania organów wyspecjalizowanych w sprawach bhp. Dobrem atakowanym przez decyzję organu PIP jest bowiem sfera ekonomiczna przedsiębiorcy, a skutki w sferze stosunku pracy (może jedynie sprowadzające się do przestoju) są niemal niewidoczne; z pewnością wciąż w takim samym zakresie strony są związane zawartą umową o pracę.

1.5. Decyzja o nakazie przeniesienia pracownika do pracy innego rodzaju

Istnieje też szczególna partia nakazów, które wywołują pośredni, ale definitywny skutek w ramach treści stosunku pracy łączącego pracownika i pracodawcę. Należą do nich nakazy inspektora pracy zobowiązujące pracodawcę do przeniesienia pracownika do innej pracy, w następstwie stwierdzenia u niego objawów choroby zawodowej lub przeniesienia pracownika do innej odpowiedniej pracy, gdy spotkał się z niezdolnością do wykonywania pracy dotychczas świadczonej. Wydaje się, że w takich postępowaniach stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. jest tak adresat nakazu przeniesienia pracownika, jak i sam poddany przeniesieniu pracownik. Przeniesienie do innej pracy lub do innej odpowiedniej pracy wiąże się każdorazowo ze

zmianą konstrukcyjnego elementu stosunku pracy, zmienia rodzaj świadczonej pracy, przekładający się na stanowisko pracy. W zasadzie wykonanie takiej decyzji wyłącza wolę stron stosunku pracy co do wykonywania przez pracownika pracy dotychczasowej i wymaga ze strony pracodawcy przedstawienia innego wolnego stanowiska (to, że istnieje wolne stanowisko, już inspektor przed wydaniem nakazu obowiązany był ustalić) lub też w wypadku braku woli zmiany rodzaju pracy – rozwiązać stosunek pracy. Waga decyzji inspektora pracy dla losów stosunku pracy jest na tyle doniosła, że nie powinno już w tym wypadku dochodzić do rozdzielenia reżimów kształtowania treści stosunku pracy, raz to w drodze decyzji (o nakazie przeniesienia), raz to w drodze wypowiedzenia warunków pracy (w drodze oświadczenia woli pracodawcy wykonującego decyzję). To sama decyzja winna władczo wyznaczać nowy rodzaj pracy, nowe stanowisko pracy i delimitować ingerencję władzy publicznej w kształt stosunku pracy, motywowaną bezpieczeństwem pracownika, a w konsekwencji – przenosić już w całości odpowiedzialność za kształt stosunku pracy na organy PIP i sądy administracyjne.

1.6. Decyzja o nakazie skierowania pracownika do innych prac

Nakaz przeniesienia pracownika do innej pracy wskutek objawów choroby zawodowej i przeniesienia pracownika do innej odpowiedniej pracy w następstwie niezdolności do wykonywania pracy dotychczasowej stanowi decyzję wydawaną na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP w zw. z art. 230 § 1 i art. 231 k.p. (uchybienie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP polega tu na nieprzeniesieniu pracownika). Odmienną decyzję o podobnych skutkach przewiduje jednak art. 11 ust. 1 pkt 2 zd. 2 ustawy o PIP, tj. decyzję o nakazie skierowania pracownika do innych prac, gdy przyczyną naruszenia przepisów prawa pracy było jego zatrudnienie przy pracach wzbronionych, szkodliwych lub niebezpiecznych lub też zatrudnienie przy pracach niebezpiecznych pracownika bez odpowiednich kwalifikacji. Część materialnoprawną podstawy decyzji o nakazie skierowania stanowią przepisy o pracach wzbronionych, szkodliwych i niebezpiecznych (art. 176 i art. 204 k.p. oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazu prac uciążliwych, niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet w ciąży i kobiet

karmiących dziecko piersią[3] i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2023 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac[4]). Regulacje te zostały ulokowane poza działem X k.p., zatytułowanym *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, a zatem stanowią przepisy prawa pracy w segmencie powierzonym do orzecznictwa organom PIP (art. 11 zd. wstępne ustawy o PIP), ale spoza regulacji bhp, o jakich mowa w art. 184 § 1 *in fine* k.p. Nie mają więc już zaczepienia konstytucyjnego, które przecież ogranicza się do ingerencji państwa tylko do prawa pracy w zakresie bhp (art. 66 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP). Uwagi te nie odnoszą się do prac szkodliwych z art. 215 i nn. k.p. oraz niebezpiecznych z art. 210 i nn. k.p.

W odróżnieniu od decyzji nakazującej przeniesienie pracownika do innej pracy (co stanowi zobowiązanie do zastosowania instytucji prawa pracy o wypowiadaniu warunków pracy), decyzja o nakazie skierowania do innych prac ma charakter zabezpieczający; wymaga od pracodawcy wydania polecenia odsuwającego pracownika od aktualnie wykonywanej pracy i zobowiązania go do wykonywania innych zajęć, ale bez przesądzania o losach stosunku pracy z rodzajem pracy wskazanym w umowie o pracę. Przeszkody warunkujące nakaz skierowania (polecenia) do wykonywania okresowo innych prac niż te z zakresu czynności pracownika, wynikają z usuwalności przeszkody dostrzeżonej przez organ PIP (np. realności uzupełnienia kwalifikacji pracownika zatrudnionego przy pracach niebezpiecznych). Nakaz więc dla swej kompletności powinien obejmować też usunięcie przeszkody tamującej dostęp pracownika do prac, które w drodze „skierowania" pracodawcy czasowo mu odebrano. Przepis art. 11 pkt 2 zd. 2 ustawy o PIP powiązany jest więc z art. 237^3 § 1 i 2 k.p.

1.7. Decyzja o zakazie wykonywania pracy

Wspomniane decyzje inspektora pracy o nakazie przeniesienia pracownika do innej pracy oraz o nakazie skierowania pracownika do innych prac są decyzjami wydawanymi w takich realiach funkcjonowania zakładu pracy, w których struktura organizacyjna oraz zakres

[3] Dz.U. z 2017 r., poz. 796.
[4] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1240.

działania zakładu pracy wskazują, iż istnieją wolne stanowiska pracy lub nieobsadzone segmenty czynności wymagające dopełniania przez pracowników. Nakaz przeniesienia pracownika jest wydawany wskutek ustalenia, że struktura zakładu pracy umożliwia zatrudnienie go na innym stanowisku adekwatnym do konieczności uchronienia pracownika od warunków pracy wykonywanej dotychczas (nakaz przeniesienia) lub też przynajmniej zapewnienia mu czasowo wykonywania innych prac, bez ingerencji w treść umowy o pracę. Ta ostatnia możliwości stanowi pewną administracyjnoprawną odmianę powierzenia wykonywania obowiązków nieobjętych umową o pracę w rozumieniu art. 42 § 4 k.p. Przepis ten bowiem stanowi, że wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy lub płacy nie jest wymagane w razie powierzenia pracownikowi, w przypadkach uzasadnionych potrzebami pracodawcy, innej pracy niż określona w umowie o pracę na okres nieprzekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, jeżeli nie powoduje to obniżenia wynagrodzenia i odpowiada kwalifikacjom pracownika. Decyzja inspektora pracy o nakazie skierowania do określonych prac wprowadza ochronę innego dobra; nie chodzi bowiem o uzasadnione potrzeby pracodawcy, ale o konieczność ochrony pracownika przed warunkami pracy nieodpowiadającymi wymogom bhp. Jeżeli decyzja nie określi terminu, w pozostałym zakresie takiej konstrukcji strony będą związane wymogami art. 42 § 4 k.p.

Może jednak dojść do sytuacji, w której w zakładzie pracy nie ma ani wolnych miejsc pracy, ani nawet dostępnych prac wymagających obsady pracowniczej. Zachodzi natomiast konieczność ochrony pracownika przed warunkami pracy stwierdzonymi przez inspektora pracy w toku postępowania i uznanymi za przypadki naruszeń prawa pracy, zwłaszcza w sferze bhp. W takich wypadkach właściwy inspektor pracy wydaje decyzję o zakazie wykonywania pracy przez pracownika na podstawie art. 11 pkt 4 ustawy o PIP. Zakaz wykonywania pracy jest okrojoną co do przedmiotu odmianą nakazu przeniesienia lub skierowania pracownika do innej pracy. Sam bowiem nakaz przeniesienia lub skierowania pracownika, choć skierowany do pracodawcy, jest w swej istocie rozstrzygnięciem uniemożliwiającym pracę na stanowisku dotychczasowym. W odróżnieniu od obydwu tych nakazów zakaz pracy jest rozstrzygnięciem o istocie sprawy; wywołuje skutki bezpośrednie w sferze stosunku pracy i to skutki

o kluczowym znaczeniu dla stosunku pracy, bowiem jego wykonanie nie wymaga żadnej aktywności ze strony pracodawcy (w przypadku nakazów było to wypowiedzenie warunków pracy – przeniesienie lub też powierzenie poleceniem innych prac do wykonywania).

Zakaz pracy jest skierowany do pracownika i oznacza obowiązek powstrzymania się od świadczenia pracy pomimo gotowości do jej wykonywania. Pracodawca jest naturalnie stroną takiego postępowania, gdyż jego interes w wyniku sprawy objawia się wynikającym ze stosunku pracy roszczeniem o świadczenie pracy, a więc roszczeniem o przeciwstawnym kierunku aniżeli rozstrzygnięcie decyzji orzekającej zakaz pracy. Zakaz pracy skierowany do pracownika jest równocześnie nakazem wykonywania tej decyzji przez obie strony stosunku pracy; inkorporuje więc, z celów na środki, zakaz zlecania zadań pracowniczych przez pracodawcę i zakaz dopuszczania pracownika do pracy, gdyby ten chciał pomimo zakazu pracę świadczyć.

1.8. Decyzja o nakazie wypłaty wynagrodzenia za pracę

Swoisty charakter ma decyzja inspektora pracy uregulowana w art. 11 pkt 7 ustawy o PIP. Zgodnie z tym przepisem właściwy inspektor pracy, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy, jest uprawniony do nakazania pracodawcy wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi. Naturalnie, nakaz taki może być wydany z inicjatywy strony (pracownika, byłego pracownika), jak i z urzędu. Wprowadzenie tej decyzji administracyjnej w zasadzie oznacza dwoistość drogi dochodzenia wymagalnego roszczenia o zapłatę wynagrodzenia za pracę, względnie innych należności ze stosunku pracy. Sam pracownik może bowiem rozstrzygać, czy wystąpić w sprawie o takim przedmiocie do sądu pracy, domagając się zasądzenia kwoty pieniężnej w postępowaniu o zapłatę, czy też żądać od inspektora pracy wydania stosownego nakazu w postępowaniu administracyjnym. Kompetencja z art. 11 pkt 7 ustawy o PIP powoduje, że ustaje konstrukcja określona w art. 66 § 1 k.p.a., a więc dopuszczalność zwrotu podania z uwagi na właściwość sądu powszechnego. Taki zbieg przedmiotów postępowań cywilnego i administracyjnego raz jeszcze wskazuje, że organy inspekcji pracy w pewien sposób wypełniają funkcję organów wymiaru

sprawiedliwości, z tej racji, że sprawy pracownicze, nie wyłączając spraw o zapłatę, należą do spraw cywilnych.

Przedmiotem sprawy administracyjnej jest włożenie na pracodawcę obowiązku wypłaty wynagrodzenia. Sprawa cywilna w przedmiocie zaległego wynagrodzenia dotyczy zapłaty kwoty tytułem wynagrodzenia. Zatem ingerencja organów PIP jest ingerencją w bezpośrednią sferę stosunku pracy. Nie kreuje odrębnego stosunku prawa materialnego inkorporowanego w orzeczeniu (jak ma to miejsce w wypadku wyroku sądu pracy zasądzającego kwotę wynagrodzenia), ale stanowi władczą ingerencję w samą istotę stosunku pracy, tzn. w obowiązek dopełnienia na rzecz pracownika czynności wypłaty, a więc czynności zastrzeżonej dla pracodawcy w ramach jego obowiązków wynikających z k.p. Egzekucja administracyjna prowadzona w celu wykonania decyzji inspektora pracy o nakazie wypłaty wynagrodzenia za pracę będzie ukierunkowana na przymuszenie do wykonania ciężarów ciążących na pracodawcy. Egzekucja sądowa wyroku sądu pracy zasądzającego wynagrodzenie będzie z kolei ukierunkowana na przymusowe wykonanie odrębnej relacji majątkowej inkorporowanej w wyroku sądu powszechnego.

2. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów architektoniczno-budowlanych i organów nadzoru budowlanego

2.1. Uwagi ogólne

Podjęcie oraz zaniechanie pracy, o ile odbywa się w pomieszczeniu odpowiadającym wymogom obiektu budowlanego, stanowi przedmiot zainteresowania przepisu art. 71 ust. 1 pkt 2 pr.bud. Dla prawa administracyjnego znaczenie ma decyzja właściciela o przeznaczeniu budynku, lokalu lub jego części, względnie innego obiektu, np. urządzenia (pomieszczenia) na świadczenie pracy w rozumieniu k.p. Już w art. 5 ust. 1 pkt 5 pr.bud. postanowiono, że obiekt budowlany powinien zapewniać warunki bhp już w fazie jego projektowania; natomiast konieczność kontynuacji wypełniania tych warunków w trakcie użytkowania obiektu wynika z kompetencji organów nadzoru budowlanego uregulowanych w art. 81a ust. 1 pkt 2 lit. b i art. 81a ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. b pr.bud., które wprowadzają

nadzór warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia, nadając mu m.in. formę nadzoru nad regulacjami bhp adresowanymi do kierownika zakładu pracy.

Pewna część regulacji r.w.t.[5], ma na względzie zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, posługując się kryterium sposobu wzniesienia obiektu budowlanego (zwłaszcza budynku) i ustalenia (zmiany) przeznaczenia lokali i pomieszczeń przez związanie z ich funkcją świadczenia w nich pracy, a więc ulokowania stanowisk pracy, składających się na techniczne rozumienie zakładu pracy. Do tych regulacji należą unormowania związane z: oświetleniem zakładu pracy (§ 57 r.w.t.), gabarytami, zwłaszcza minimalną wysokością pomieszczeń pracy i materiałami, wysokością połaci dachowych (§ 72 ust. 1 poz. 3 i 4 oraz § 304 ust. 1 r.w.t.), pomieszczeniami higieniczno-sanitarnymi (§ 76 r.w.t.), ustępami i ich wyposażeniem oraz lokalizacją (§ 83 i § 85 r.w.t.), odległością stanowisk pracy od dojść i przejść do urządzeń technicznych (§ 100 ust. 1 r.w.t.), pomieszczeniami pracy pracowników zatrudnionych przy żywym inwentarzu (§ 109 i 110 r.w.t.), mocą cieplną urządzeń i instalacji w halach pracy (§ 134 r.w.t.), jakością powietrza, doprowadzaniem powietrza i wentylacji w pomieszczeniach pracy z substancjami szkodliwymi i palnymi (§ 148 ust. 3 i 4, § 149 ust. 1 i 2 oraz § 310 r.w.t.), parametrami urządzeń elektrycznych i instalacji elektrycznych w zakładzie pracy, w tym ochroną pracowników przed porażeniem, emisją drgań, hałasu i pola elektromagnetycznego (art. 180 r.w.t.), urządzeniami służących do ewakuacji, w tym drabinkami (§ 257 r.w.t.).

2.2. Decyzja starosty o pozwoleniu na budowę w części zatwierdzającej projekt budowlany pomieszczenia pracy

Regulacjami prawa pracy, które podciągają wymogi prawa budowlanego (prawa administracyjnego) pod materię kształtującą realia wykonywania stosunku pracy, są przepisy art. 215 § 1 i 2 k.p. Zgodnie z tymi przepisami pracodawca jest obowiązany zapewnić, aby

[5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.

budowa lub przebudowa obiektu budowlanego, w którym przewiduje się pomieszczenia pracy, była wykonana na podstawie projektów uwzględniających wymagania bhp (art. 215 § 1 k.p.). Obiekt budowlany, w którym znajdują się pomieszczenia pracy, powinien spełniać wymagania dotyczące bhp (art. 215 § 2 k.p.). Czy zatem przepisy o nakazie uwzględniania przez inwestora wymogów bhp w fazie procesu inwestycyjnego są przepisami prawa administracyjnego (z racji na wymóg zatwierdzenia projektu decyzją o pozwoleniu na budowę), czy też przepisami prawa pracy (z racji nałożenia obowiązku projektowania zgodnego z bhp na pracodawcę lub podmiot przewidujący status zakładu pracy po stronie pomieszczenia, a więc projektowania pomieszczenia pracy)?

Przepisy art. 5 ust. 1 pkt 5 pr.bud. (przepis prawa administracyjnego materialnego) i art. 213 § 1 i 2 k.p. (przepis prawa pracy) niosą za sobą w istocie tę samą treść. Pierwszy wymaga od inwestora i organów orzekających o pozwoleniu na budowę (a więc stron stosunku prawa administracyjnego inkorporowanego w pozwoleniu na budowę) zapewnienia warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w trakcie projektowania i budowania, drugi – zapewnienia budowy pomieszczeń pracy na podstawie projektu uwzględniającego wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy. W obydwu przepisach akcent normatywny pada na wypowiedź właściwego organu architektoniczno-budowlanego, tyle że w regulacji prawa pracy (art. 213 k.p.) akcent ten jest nieco słabszy, bo centralną instytucją uczyniono projekt pomieszczenia pracy, a wiadome jest, że projekt tylko wówczas ma znaczenie, gdy stał się załącznikiem (przedmiotem zatwierdzenia) decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zbieg obydwu regulacji nie pozostaje bez znaczenia dla przebiegu postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę obiektu obejmującego pomieszczenie pracy. W szczególności, gdy zakład pracy już tam działa lub jest projektowany w sposób pozwalający go zidentyfikować (art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a. wyraźnie wskazuje na sprawy, w których zakład pracy ma być prowadzony), pracodawca (kierownik zakładu pracy), z racji interesu prawnego wynikającego z obowiązków z art. 213 § 1 k.p., powinien być, niezależnie od tego, czy jest inwestorem, stroną postępowania administracyjnego. Art. 213 § 1 k.p. z kierownika zakładu pracy zlokalizowanego w obiekcie, którego dotyczy decyzja organu architektoniczno-budowlanego (względnie organu

nadzoru budowlanego), czyni zarządcę nieruchomości (pomieszczenia pracy) znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr.bud.

W sprawach nadzorczo-budowlanych, zwłaszcza dotyczących użytkowania w przeszłości obiektu na cele związane z pomieszczeniami pracy, podmiot, który w spornym okresie prowadził taki zakład pracy (był kierownikiem zakładu pracy), z racji grożącej mu odpowiedzialności z art. 213 i art. 214 § 2 k.p., staje się stroną postępowania, o jakiej mowa w art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a. w części dotyczącej zakładu pracy, który był prowadzony. Zresztą zapewne nie byłoby błędem przyjęcie, że katalog stron postępowania z art. 28 ust. 2 pr.bud. może być przez ustawodawcę dowolnie poszerzany w sprawach o szczególnym przedmiocie. Taką regulacją szczególną, wymagającą powrotu do art. 28 k.p.a. w zw. z art. 213 § 1 i 2 k.p., wydaje się właśnie to unormowanie, które wymaga ochrony nie tylko z punktu widzenia szkodliwości inwestycji dla innych uczestników postępowania (zwykle właścicieli sąsiadujących gruntów), ale i z punktu widzenia wartości publicznej, jaką państwo dostrzega w wymogach bhp, umocowanych przecież aż w postanowieniach na poziomie konstytucyjnym (art. 66 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP).

3. Administracyjnoprawna ochrona warunków pracy ze strony organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej

3.1. Uwagi ogólne

O ile organy PIP zostały skonstruowane pod względem ich kompetencji na bazie rozwiązania konstytucyjnego z art. 66 ust. 1 zd. 1 *ab initio* Konstytucji RP w części dotyczącej bezpiecznych warunków pracy, o tyle działalność organów PIS opiera się na ustrojowej gwarancji higienicznych warunków pracy z art. 66 ust. 1 zd. 1 *in fine* Konstytucji RP. Działania sanitarne to innymi słowy działania zmierzające do zachowania lub przywrócenia higieny, a więc optymalnej ochrony przed zagrożeniami o podłożu chorobowym lub innym stanowiącym niepożądaną medycznie ingerencję w organizm człowieka. Ustawodawca w art. 1 pkt 2 ustawy o PIS wyodrębnił ten dział higieny, który wiąże się z higienicznymi warunkami pracy w rozumieniu art. 66

ust. 1 Konstytucji RP. Nałożył na organy PIS obowiązek realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego przez sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny pracy w zakładach pracy. Sfera higieny pracy świadczonej w reżimie k.p. okazuje się zatem jedną z warstw aktywności państwa w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Zakład pracy, o jakim mowa w art. 1 pkt 2 ustawy o PIS, stał się płaszczyzną, na której, po pierwsze, funkcjonuje wartość doniosła dla państwa, w postaci zdrowia publicznego, a po drugie, mogą pojawiać się zagrożenia dla zdrowia publicznego. Pod względem administracyjnych wymogów higieny pracy, na których straży stoją organy PIS, zakład pracy nie jest już wyłącznie prywatnym zapleczem organizacyjnym w ramach relacji zobowiązaniowej, kontraktowej.

Funkcjonowanie zakładu pracy (np. w rozumieniu art. 18^2 i art. 22^2 k.p.), zwłaszcza składającego się z pomieszczeń pracy, wykracza poza ramy relacji umownej; taki podmiot staje się obiektem zainteresowania państwa, bowiem skala aktywności stron stosunków pracy, jaką stanowi zatrudnianie pracowników w skupiskach, w zakładzie pracy oraz skala wzajemnych kontaktów zachodzących pomiędzy pracownikami może nasuwać obawy dla zdrowia w skali powszechnej, tj. w skali zagrożeń doniosłych dla państwa jako takiego, a przynajmniej dla zbiorowości wykraczającej poza granice zakładu pracy (np. społeczności gminy, wspólnoty jednostki osadniczej). Zdrowie stron stosunku pracy przestaje zatem być zdrowiem ograniczającym się do obrębu stosunku pracy; staje się zdrowiem publicznym i zagrożenia, jakie na terenie zakładu pracy mogą powstać względem obywateli (tak pracowników, pracodawców, jak i osób spoza załogi), są zagrożeniami dla zdrowia publicznego. Wymagają wyposażenia właściwych organów państwa, organów PIS, w stosowne władztwo pozwalające na ingerencję w sferę organizacji warunków pracy, w sferę realizacji stosunków natury zobowiązaniowej.

Kompetencje organów PIS w zakresie ochrony higieny warunków świadczenia pracy można skategoryzować na trzy grupy: a) typowe kompetencje właściwe dla organów nadzoru, opierające się o klauzulę pozwalającą wydawać decyzje w sprawach nakazów (art. 22h pkt 5 i art. 27 ustawy o PIS), b) kompetencje władcze rozproszone, z zakresu higieny działania zakładu pracy zapewnianej w fazie budowy pomieszczeń pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5 i art. 71 ust. 1 pkt 2 pr.bud. w zw. z § 58 ust. 2 i § 73 ust. 2 r.w.t.), a także c) kompetencje orzecznicze

w zakresie stwierdzania chorób zawodowych (art. 235–237[1] k.p. w zw. z § 8 r.ch.z.[6]).

3.2. Decyzja o nakazie usunięcia uchybień higienicznych wydawana przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego

Stosownie do art. 22h pkt 5 ustawy o PIS – organy PIS w związku z wykonywaniem zadań mają prawo m.in. do nakazania, w drodze decyzji, usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień higienicznych i zdrowotnych. W zasadzie przepis ten jest przepisem kompetencyjnym, choć jego konstrukcja może – jak się wydaje mylnie – wskazywać, że należy do prawa administracyjnego ustrojowego, regulując zakres działania organów PIS. Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku organów PIP, kompetencja orzecznicza została ukształtowana na bazie klauzuli mieszczącej kategorię spraw administracyjnych o pojemności determinowanej liczbą przepisów dotyczących higieny w ramach stosunku pracy, które mogą ulec naruszeniu w taki sposób, że władcze nakazanie przywrócenia lub wygenerowania stanu legalnego, zażegna stan naruszenia. Przepis art. 22h pkt 5 ustawy o PIS przejawia szereg niedoskonałości. Przede wszystkim reguluje sfery działania organu, wskazując do czego ma prawo, podczas gdy wiadome jest, że twór administracji publicznej nie ma żadnych praw; korzysta z konstrukcji kompetencyjnej, tzn. prawnego obowiązku stosowania prawa administracyjnego, o ile stwierdzi prawne podstawy działania przewidziane w ustawie.

Już w trakcie badania kompetencji PIP pojawiały się trudności w odkodowaniu ustawodawczego pomysłu na funkcję, jaką mają spełniać decyzje organów PIP. Końcowo udało się wykazać, że ich rolą jest zapewnienie legalności wykonywania stosunku pracy w sferze bezpieczeństwa pracy (przez zapewnienie przestrzegania przepisów bhp po stwierdzeniu ich naruszenia; art. 18[4] § 1 k.p. w zw. z art. 1 ustawy o PIP). W art. 22h pkt 5 ustawy o PIS organy PIS wyposażono w tytuł do odwracania następstw „uchybień higienicznych". Wymagana jest tu pewna uwaga porządkująca; regulacja ta uprawnia organy PIS do nakazywania usuwania stwierdzonych uchybień dwojakiego rodzaju: nakazu usunięcia uchybień sanitarnych i nakazu

[6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1836.

usunięcia uchybień zdrowotnych. Naturalnie, w sferze wykonywania stosunku pracy przepis art. 18^4 § 2 k.p. ogranicza zakres działania organów PIS do nadzoru i kontroli „przestrzegania zasad, przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy". Nakazy usunięcia uchybień zdrowotnych wydają się pozostawać zatem poza zakresem działania organów PIS. Ich kognicja ogranicza się do usuwania takich uchybień higienicznych, które wynikają z przepisów prawa normujących stan higieny pracy i środowiska pracy. Trudno też zrozumieć, dlaczego regulacje o identycznej funkcji (art. 11 pkt 1 ustawy o PIP i art. 22h pkt 5 ustawy o PIS), różnią się opisem prawnej formy działania organu. Tak nakazy organów PIP, jak i organów PIS są decyzjami administracyjnymi z racji natury nakazu pochodzącego od organu administracji publicznej wydawanego w sprawie indywidualnej spełniającej wymogi art. 1 pkt 1 k.p.a. Zwrot „nakaz […] w drodze decyzji" pojawia się tylko w ustawie o PIS, co może powodować nieusprawiedliwione wrażenie, że dwie grupy organów z art. 18^4 § 1 i 2 k.p. zostały zróżnicowane przez prawo administracyjne co do formy działania. A tak przecież nie jest.

W pewnym sensie art. 27 ust. 1 ustawy o PIS jest powtórzeniem art. 22h pkt 5 tej ustawy. Zgodnie z nim, w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Znów zatem opis zastanego stanu faktycznego w toku postępowania administracyjnego winien odpowiadać „uchybieniu"; poszukiwania wzorca postępowania, któremu uchybiono, przekierowano na „wymagania higieniczne", a więc wartość już znaną z art. 22h pkt 5 ustawy o PIS. Ta zaś musi odpowiadać kryterium zgodności działania stron stosunku pracy z przepisami prawa pracy dotyczącymi higienicznych warunków pracy, przed, w trakcie i po rozwiązaniu stosunku pracy. Kwestia dotyczy zwalczania nieprzestrzegania (wadliwego wykonywania) przepisów prawa pracy w zakresie higieny pracy w rozumieniu art. 18^4 § 2 k.p. Stwierdzenie nie musi bowiem odnosić się do daty, w której orzeka organ PIS. Może być aktualne albo dotyczyć zaszłości, gdy natura stosunku prawa materialnego (np. o stwierdzeniu choroby zawodowej) to przewiduje. Podobnie więc, jak miało to miejsce w wypadku organów PIP, również organy PIS prowadzą działalność orzeczniczą polegającą na stosowaniu prawa administracyjnego, gdzie rozstrzygnięcie wypowiada

się o legalności działań stron stosunku pracy w zakresie wykonywania niektórych przepisów prawa pracy (o higienie pracy). Stosując prawo administracyjne, dokonują kontroli prawidłowości wykonywania prawa pracy.

Problem teoretyczny pojawia się na styku właściwości rzeczowej organów PIP i PIS w zakresie obejmującym wymogi higieny pracy. W art. 18^4 § 1 k.p. co do organów PIP wskazano na zakres działania obejmujący przepisy higieny pracy, stanowiące pewną partię przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. W art. 18^4 § 2 k.p., co do organów PIS, wskazano na zakres działania obejmujący przepisy higieny pracy, a nadto dodatkowo jeszcze warunki środowiska pracy, co dla przedstawionego tu problemu nie ma większego znaczenia. Konsekwentnie organy PIP w art. 1 i art. 11 pkt 1 ustawy o PIP działają w zakresie przepisów prawa pracy w części dotyczącej higienie pracy. Z kolei art. 1 pkt 2 i art. 22h pkt 5 ustawy o PIS stanowią o kompetencjach obejmujących usuwanie uchybień higienicznych, a więc stanów nieodpowiadających wymogom prawa pracy w jego części regulującej higienę pracy w rozumieniu art. 18^4 § 2 k.p.

W konsekwencji, za pomocą niezwykle pojemnych klauzul kompetencyjnych, tak organy PIP, jak i organy PIS zostały wyposażone w tytuł do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w sprawach o nakazanie przywrócenia stwierdzonych w toku postępowania naruszeń przepisów prawa pracy o higienie pracy. Jak już podnoszono przy kwestii klauzuli kompetencyjnej wyznaczającej granice spraw administracyjnych prowadzonych przez organy PIP, znaczna partia obowiązków z zakresu higieny pracy zawartych w Dziale X k.p., w r.b.h.p. i art. 5 ust. 1 pkt 5 *in fine* pr.bud. w zw. z r.w.t. nadaje się, tzn. spełnia, wymogi uczynienia ich materialną podstawą decyzji administracyjnej o nakazie oznaczonego zachowania, zmierzającego do usunięcia naruszenia prawa pracy. Nakaz organu PIS może w szczególności nakładać obowiązek: zorganizowania zabezpieczeń przed szkodliwym i niebezpiecznym działaniem czynników środowiska pracy, urządzeń higieniczno-sanitarnych i środków higieny osobistej (art. 215 i art. 233 k.p.), oznakowania i ewidencjonowania substancji niebezpiecznych lub stwarzających zagrożenie (art. 221 k.p.), zamiany środków, czynników lub procesów technologicznych na mniej szkodliwe dla zdrowia (art. 222 k.p.), wyeliminowania narażenia na szkodliwe czynniki biologiczne (art. 222^1 k.p.),

wprowadzenia ochrony przed promieniowaniem (art. 223 k.p.), przeniesienia pracownika do innej pracy wskutek objawów choroby zawodowej i przeniesienia pracownika do innej odpowiedniej pracy w następstwie niezdolności do wykonywania pracy dotychczasowej, a także zgłoszenia organowi PIS przypadku podejrzenia o chorobę zawodową (art. 230, art. 231 i art. 235 k.p.), zapewnienia pracownikom środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia, a także ich utrzymywania i przechowywania (art. 237^9 k.p.), oświetlenia pomieszczenia pracy (§ 10 i § 25–29 r.b.h.p. i § 57 r.w.t.), zachowania wymogów higieny pracy za pomocą urządzeń i instalacji elektrycznych (§ 12 r.b.h.p. i § 180 r.w.t.), stosowania higienicznych materiałów wykonania i gabarytów pomieszczeń pracy (§ 16–21 i § 24 r.b.h.p. i § 72 ust. 1 i § 304 ust. 1 r.w.t.), utrzymania jakości powietrza i wentylacji (§ 30–38 r.b.h.p. i § 148 ust. 3 i 4, § 149 ust. 1 i 2 oraz § 310 r.w.t.), utrzymania higienicznych parametrów i właściwości maszyn, urządzeń i narzędzi (§ 51–61, § 63–65 r.b.h.p. i § 180 r.w.t.), ochrony przed oddziaływaniem temperatury, grawitacji, drgań (wibracji), hałasu, promieniowania i pola elektromagnetycznego (§ 78, § 79, § 96, § 99–103, § 105–110 r.b.h.p. i § 134, § 257 r.w.t.), utrzymania urządzeń i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych: szatni, umywalni, natrysków, ustępów, jadalni, pomieszczeń wypoczynkowych, do prania, odkażania, suszarni, do odpylania odzieży, ogrzewalni (§ 111 i załącznik nr 3 do r.b.h.p. i § 76, § 83 i § 85 r.w.t.).

Czy zatem istnieje w tej materii w ogóle dopuszczalność sporu o właściwość rzeczową między organami PIP a PIS? Czy też regulacja art. 22 § 1 k.p.a. w takich płaszczyznach prawa administracyjnego (którego stosowanie polega na kontroli przestrzegania prawa pracy co do wymogów higieny pracy) w ogóle czyni regulacje procesowe o sporach o właściwość bezprzedmiotowymi? Wydaje się, że żadna zasada nie wyklucza objęcia kompetencji przez organ, który nie jest wyłącznie właściwy w sprawie o określonym przedmiocie. Jednakże dopuszczenie przez ustawodawcę do takiego stanu właściwości wymusza konsekwentnie konieczność ustanowienia dalszych regulacji. Pozostają bowiem nierozstrzygnięte kwestie związane z konkurowaniem rozstrzygnięć obydwu organów. Po pierwsze, gdyby dwie decyzje (organu PIP i organu PIS) w tym samym stanie faktycznym orzekły nakaz, odpowiednio, z art. 11 pkt 1 ustawy o PIP i z art. 22h pkt 5 ustawy o PIS – która

decyzja ma „pierwszeństwo": względniejsza dla adresata (pracodawcy), czy też lepiej chroniąca interes społeczny (higienę pracy załogi)? Czy wykonanie jednej zwalnia od widma egzekucyjnego wykonywania drugiej? Prawo administracyjne wyraźnie wymaga uzupełnienia o instytucję obejmowania kompetencji, a więc tytuł do władczego działania, który przesądza o zakazie podejmowania podobnego działania przez inny organ wyposażony w taką samą, konkurencyjną kompetencję. Objęcie kompetencji, w szczególności zaś sygnalizowane w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania o oznaczonym przedmiocie (art. 61 § 4 k.p.a.), stanowi konieczne przedłużenie gwarancji niewchodzenia jednego stosunku prawa materialnego (inkorporowanego w decyzji) z innym (inkorporowanym w innej decyzji) w kolizję; stanowi więc przedłużenie wyrażonej już w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. idei jednego rozstrzygnięcia załatwiającego sprawę administracyjną w ten sposób określonym przedmiocie.

Naruszenie przez organy tak rozumianej zasady obejmowania kompetencji winno skutkować instrumentem ochrony prawnej stron przed konsekwencjami wynikającymi z drugiej, nieuprawnionej decyzji o takim samym przedmiocie, ale innym jakościowo rozstrzygnięciu. Albo z tożsamości spraw w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. trzeba usunąć tożsamość podmiotową po stronie organu i podstawę materialnoprawną decyzji, albo też – poza granicami takiej wady decyzji – podciągnąć drugą chronologicznie z decyzji, pod stan bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., tyle że istniejący już od chwili orzekania w drugiej ze spraw.

3.3. Decyzja państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o zgodzie na odstępstwo od higienicznych warunków pomieszczeń pracy

Właściwość rzeczowa organu I instancji w sprawach nakazów z art. 22h pkt 5 ustawy o PIS w zw. z art. 18^4 § 2 k.p. należy do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 w zw. z ustawą o PIS, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem w rozumieniu przepisów k.p.a., w sprawach należących do zakresu działania i kompetencji PIS, właściwy jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny, a więc organ wyodrębniony w strukturze PIS przez art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIS. Skoro więc w sprawach

nakazów z art. 22h pkt 5 ustawy o PIS nie wskazano konkretnego organu właściwego rzeczowo, właściwy jest w I instancji państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Nie wszystkie jednak sprawy załatwiane w postępowaniu administracyjnym z zakresu warunków higienicznych pracy w I instancji należą do organu stopnia powiatowego. Niektóre regulacje tworzą kategorie decyzji w sprawach indywidualnych przyjmujących postać zgody. Zgoda organu PIS, w odróżnieniu od nakazu, nie ma charakteru następczego. Nakaz stanowi wynik stwierdzenia naruszenia prawa w zakresie warunków higieny pracy; jest formą wymierzenia sankcji w ramach nadzoru. Zmusza do przywrócenia stanu do tego sprzed naruszenia. Zgoda na wykonywanie stosunku pracy w określonych realiach warunków higienicznych jest prawnym instrumentem pozwalającym uzdrowić zamiar naruszenia przepisów prawa pracy o higienie pracy, tak aby pomimo niedochowania wymogów prawa strony stosunku pracy nie spotkały się w przyszłości z nakazem przywrócenia do stanu odpowiadającego prawu pracy. Część regulacji prawa pracy w sferze higieny pracy ma walor przepisów względnie obowiązujących, przy czym względność wchodzi w grę o tyle, o ile odpowiednie postępowanie administracyjne zakończy się zgodą organu PIS na odstępstwo od wymogów prawa. Nieco przypomina to względność właściwą regulacjom z zakresu prawa budowlanego, gdzie występuje instytucja zgody na odstępstwo od warunków technicznych obiektu budowlanego. Taka zgoda na odstępstwo charakteryzuje się dewolucją kompetencji organu I instancji, co zresztą widać już w konstrukcji upoważnienia ministra z art. 9 ust. 2 pr.bud. Podobnie w wypadku organów PIS. Zastąpienie konstrukcji nakazu zgodą powoduje, że właściwość do orzekania w I instancji przechodzi na państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Ustawodawca przyjął, że skoro decyzja administracyjna działa w takiej kategorii spraw podobnie jak przepis prawa, a więc nie tyle podlega stosowaniu, co wyjątkowemu stwierdzeniu nieobowiązywania przepisu ustawy na użytek konkretnego adresata zgody, wymaga właściwości organu ulokowanego bliżej centrum, bliżej punktu, w którym władza wykonawcza styka się z ustawodawczą.

Można wskazać na dwa typowe przykłady decyzji państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego w sprawie zgody na realizację stosunku pracy w warunkach higienicznych nieodpowiadających

wymogom prawa pracy. Obydwa przypadki odnoszą się do technicznych aspektów funkcjonowania pomieszczeń pracy. Wspólnym dla nich rozwiązaniem jest art. 5 ust. 1 pkt 5 pr.bud., zgodnie z którym obiekt budowlany należy projektować i budować zapewniając warunki higieny pracy. Regulacja ta odsyła do warunków przewidzianych dla miejsc, w których odbywa się przewidywana przez inwestora realizacja treści stosunku pracy. Jeżeli zaś funkcja pomieszczeń pracy zostaje wprowadzona do obiektu, który wcześniej takiej funkcji nie spełniał, konsekwentnie art. 71 ust. 1 pkt 2 pr.bud. wymaga, aby zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego uwzględniała wymagane przez nową funkcję (zakładu pracy, pomieszczenia pracy) warunki pracy, w tym higieniczno-sanitarne.

Przepis § 58 ust. 2 r.w.t. jest podstawą decyzji państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego w sprawie zgody na odstępstwo od obowiązku przynajmniej częściowego oświetlania stanowisk pracy za pomocą światła naturalnego. Wprowadza konstrukcję zgody na oświetlanie stanowisk pracy wyłącznie światłem sztucznym, a więc w większym stopniu szkodliwym dla wzroku pracowników. W takim postępowaniu organ PIS bada, czy wykluczenie oświetlenia naturalnego wynika ze względów technologicznych, np. czy działalność pracodawcy wymaga zlokalizowania pomieszczenia pracy w obiekcie podziemnym lub innym pozbawionym światła dziennego (gdy światło dzienne powoduje procesy psucia produktów lub działalność prowadzona jest w porze nocnej). Podobny charakter ma § 73 ust. 2 r.w.t., gdzie przewidziano dla państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego kompetencję do orzekania w sprawie zgody na ulokowanie poziomu podłogi pomieszczenia pracy (w zakładach pracy: produkcyjnych, handlowych, usługowych, gastronomicznych, obsługi pasażerów) poniżej poziomu gruntu. Po części poziom podłogi odpowiadający poziomowi gruntu (względnie powyżej poziomu gruntu), odpowiada za dostęp do światła dziennego, ale również nie pozostaje bez wpływu na poziom temperatury powietrza, cyrkulację powietrza i poziom bezpieczeństwa osób przebywających w pomieszczeniach podziemnych w wypadku katastrofy lub zdarzeń losowych, jak np. zdarzenia żywiołowe. Przepis § 73 ust. 2 r.w.t. nie wprowadza kryteriów delimitujących zgodę od decyzji odmownej. Zatem wszystkie rozwiązania legislacyjne objęte są klauzulą zdrowia publicznego z art. 1 zd. wstępne ustawy o PIS, mierzonego stopniem

zachowania konstytucyjnych wymogów higienicznych warunków pracy gwarantowanych obywatelowi przez ustrojodawcę (art. 66 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP). Procesowe ramy ważenia interesu społecznego (zdrowia publicznego pracowników) i interesu strony (kierownika zakładu pracy) wyznacza naturalnie art. 7 k.p.a. i ogólna dyrektywa oportunizmu państwowego, wymagająca udzielania pierwszeństwa interesowi publicznemu.

3.4. Decyzja w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej

Problematyka chorób zawodowych nieprzypadkowo została uregulowana w partii k.p. poświęconej higienie pracy. Higieniczne warunki pracy zostały wkomponowane w prawo podmiotowe, o jakim mowa w art. 66 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, a więc prawo do higienicznych warunków pracy. Prawo to można realizować nie tylko jako roszczenie o zapewnienie higienicznych warunków pracy; pracownik nie jest bowiem specjalistą z zakresu higieny pracy i – w odróżnieniu od pracodawcy oraz niektórych organów państwa – nie wymaga się od niego, aby dokonywał stałej lustracji warunków pracy, na jakie jest narażony. Ustawodawca jednak w skrajnych wypadkach dopuszcza, aby prawo do higienicznych warunków pracy przyjmowało postać kompensaty lub jakiejś odmiany dobrodziejstwa, wskazując, kto ponosi odpowiedzialność, a raczej ciężar związany z niefortunnymi skutkami, jakie wywołały w stanie zdrowia byłego pracownika niehigieniczne warunki pracy, zwłaszcza te, przeciwko którym w porę lub w sposób odpowiednio skuteczny nie podjęto przepisanych środków zaradczych.

W niektórych przypadkach to pracodawca odpowiada, na drodze cywilnej, za własną winę w negatywnych skutkach w stanie zdrowia byłego pracownika, czego dowodem normatywnym jest art. 444 § 1 i 2 k.c., gdzie przewidziano rentę oraz odszkodowanie za rozstrój zdrowia i utratę zdolności do pracy, w tym pracy w określonym zawodzie. Choroba zawodowa jest publicznoprawną odmianą podobnej kompensaty cywilnej, z tą jednak różnicą, że nie wiąże się w sposób bezpośredni z zawinieniem, czy sprawstwem w sferze czynników, które dosięgnęły pracownika i spowodowały ułomność organizmu (chorobę). Kluczowym rozwiązaniem dla publicznego mechanizmu choroby zawodowej jest ustalenie występowania

narażenia zawodowego, a więc stanu, który bez lub nawet pomimo podjętych wymaganych prawem środków prewencyjnych mógł jednak doprowadzić do stanu choroby wywołanej czynnikami występującymi w środowisku pracy.

Status pracownika ze stwierdzoną chorobą zawodową implikuje uprawnienia dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, z mocy art. 237^1 § 1 k.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.u.w., z racji stwierdzonej w przepisanym trybie choroby zawodowej przysługuje szereg świadczeń z ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy z racji powstania tej niezdolności wskutek choroby zawodowej. Bazą zatem dla przyznawania tych świadczeń jest stosunek ubezpieczenia społecznego z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, o jakim mowa w art. 1 pkt 4 u.s.u.s. Po drugie, ma charakter demonstracyjny. W pewnym sensie decyzja w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej usprawiedliwia pracownika; wskazuje bowiem, że choroba nie wynika z jego indywidualnych wyborów dotyczących stylu życia w okresie zatrudnienia, ale z obiektywnych warunków pracy, w jakich przyszło mu realizować stosunek pracy. Demonstracyjny charakter decyzji o chorobie zawodowej, przynajmniej w niektórych przypadkach, może przypominać charakterem wyrok sądu powszechnego wydany na podstawie art. 444 § 1 i 2 k.c.

W trakcie stosunku pracy to pracodawca ma szereg obowiązków związanych z zapobieganiem powstawaniu chorób zawodowych, do których należą: zapewnienie pracownikowi higienicznych warunków pracy (art. 15 k.p.), systematyczna analiza przyczyn chorób zawodowych (art. 236 k.p.), organizowanie pracy w sposób zapewniający higieniczne warunki pracy (art. 207 § 1 pkt 2 k.p.), dbanie o higieniczny stan pomieszczeń pracy (art. 212 pkt 4 k.p.), przeniesienie pracownika do innej pracy wskutek objawów choroby zawodowej i przeniesienie pracownika do innej odpowiedniej pracy w następstwie niezdolności do wykonywania pracy dotychczasowej, a także zgłoszenie organowi PIS przypadku podejrzenia o chorobę zawodową (art. 230, art. 231 i art. 235 k.p.); z obowiązków tych może wywiązywać się optymalnie (zapobiegając przynajmniej części chorób zawodowych) lub istotnie poniżej poziomu wymaganego przez prawo pracy, a więc z jego naruszeniem.

Jeżeli w trakcie zatrudnienia naruszenie prawa pracy nie zostało stwierdzone demonstratywnie w sposób bezpośredni, w szczególności za pomocą decyzji – nakazu organu PIS lub PIP, to stwierdzenie

to może nastąpić w decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej. W toku postępowania o stwierdzenie choroby zawodowej organ PIS bada m.in., czy nastąpiło nadmierne obciążenie odpowiednich narządów lub układów ludzkiego organizmu, o jakim mowa w § 6 ust. 2 pkt 5 r.ch.z. Dowodami badanymi w sprawie jest m.in. dokumentacja przebiegu zatrudnienia i oceny narażenia zawodowego (§ 6 ust. 1 r.ch.z.). Nadmierne obciążenie czynnikami, które wywołały chorobę zawodową, jest sygnalizacją naruszeń prawa pracy w sferze higieny pracy, jakich dopuścił się pracodawca względem pracownika – adresata decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej. Może dawać mu podstawy do pociągnięcia pracodawcy do odpowiedzialności cywilnej m.in. z art. 444 k.c. Z tych względów pracodawca jest, z mocy § 8 ust. 3 pkt 2 r.ch.z., stroną w postępowaniu o stwierdzenie choroby zawodowej swojego pracownika lub byłego pracownika.

Rozstrzygnięcie zawarte w pozytywnej decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej, wydawane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4a ustawy o PIS w zw. z art. 235^1 k.p. i § 8 ust. 1 r.ch.z. formalnie ogranicza się do „stwierdzenia" („braku podstaw do stwierdzenia") choroby zawodowej. Jeżeli przyczyną choroby zawodowej było naruszenie przez pracodawcę przepisów prawa pracy w zakresie higieny pracy, wywód ten znajduje się albo w uzasadnieniu decyzji, wskazując na nadmierne obciążenia czynników chorobotwórczych wykraczające poza granice określone prawem pracy, albo nawet ogranicza się do relacji z oznaczonych dowodów zgromadzonych w aktach organu. Wydaje się, że rola decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej wywołanej lub współwywołanej naruszeniami prawa pracy ze strony pracodawcy wymaga *de lege ferenda* wyraźnej atomizacji w rozstrzygnięciu decyzji wydawanej na podstawie ww. przepisów prawa.

Sentencja powinna zatem nie tylko stwierdzać chorobę zawodową, ale również związek tej choroby z naruszeniem prawa pracy w sferze higieny pracy przez zakład pracy. Do oceny pracownika (chorego, ubezpieczonego, byłego pracownika, rencisty) będzie należało to, czy granice interesu prawnego pozwalają mu na wykorzystanie tej władczej wypowiedzi organu PIS w postępowaniu cywilnym, w szczególności o rentę cywilną lub odszkodowanie. Decyzja taka stanowić może podstawę do uwolnienia pracownika od obowiązku wykazywania winy po stronie pracodawcy w spowodowaniu rozstroju zdrowia, skutkującym utratą zatrudnienia lub zaporą

dla jego kontynuacji w oznaczonym zawodzie. Jak podkreślił NSA w wyrokach z dnia 20 lutego 2024 r., II GSK 1744/23[7], oraz z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1288/23[8], decyzja w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej może nawiązywać do winy pracodawcy w takim ukształtowaniu warunków pracy, że te spowodowały chorobę zawodową. Sama zaś konstrukcja choroby zawodowej jest oderwana od winy pracodawcy.

Decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej należy do tej grupy decyzji, w której właściwy organ administracji publicznej (państwowy powiatowy inspektor sanitarny) stosuje materialne prawo pracy, a dokładniej regulacje prawa pracy z zakresu higieny pracy. W odróżnieniu od decyzji w sprawie nakazów (np. z art. 22h ustawy o PIS i art. 11 ustawy o PIP) nie dochodzi tu do stosowania prawa administracyjnego przez wypowiadanie się o naruszeniu prawa pracy (choć proponowane dodatkowe rozstrzygnięcie decyzji właśnie taki walor by posiadało). Wyłącznym zadaniem organu jest władcze stwierdzenie, w drodze wypowiedzi o charakterze deklaratoryjnym, czy czynniki szkodliwe środowiska pracy lub sposób wykonywania pracy w świetle prawa pracy z przeszłości (art. 235[1] k.p.) można uznać za przyczynę choroby, a więc czy między chorobą a warunkami realizacji stosunku pracy zachodzi związek przyczynowy w sensie przyrodniczym. Za pomocą wiedzy specjalnej z zakresu medycyny, biologii człowieka i wpływu oddziaływań świata przyrody (w tym zidentyfikowanych w zakładzie pracy) na organizm człowieka, organ stwierdza, czy obydwa zjawiska przyrodnicze (oddziaływanie świata przyrody i stan zdrowia – chorobę) można ze sobą powiązać i ze związku tego otworzyć innym organom: oddziałowi ZUS (np. co do renty z tytułu niezdolności do pracy wywołanej chorobą zawodową) lub sądowi pracy (np. co do roszczenia z art. 444 k.c.) drogę do konkretyzacji szczególnych uprawnień powiązanych przez przepisy prawa z chorobą zawodową i jej desygnatami. Poza wspomnianymi aktami mianowania i aktami zmieniającymi lub odwołującymi te akty decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej to jeden z nielicznych przykładów aktu jurysdykcji organu administracji publicznej, gdzie za pomocą przepisów postępowania administracyjnego (k.p.a.) dochodzi do

[7] Lex nr 3688977.

[8] Lex nr 3702778.

bezpośredniego skonkretyzowania skutków przewidzianych przez prawo pracy (k.p.).

Choroba zawodowa została zdefiniowana w art. 235[1] k.p. w zw. z art. 4 ustawy o SW. Przed oceną definicji warto podjąć refleksję nad samym przedmiotem definiowania. Choroba zawodowa to choroba nabyta w następstwie wykonywania zawodu; jeśli zaś spojrzeć na definicję choroby z art. 235[1] k.p., to jest to choroba wywołana czynnikami środowiska pracy. Jest więc nie tyle chorobą wynikającą ze statusu zawodu osoby, jaka na nią zapadła, ale stanowi w swej istocie chorobę w sensie jurydycznym czy też chorobę stosunku pracy. Chorobą zawodową jest choroba wymieniona w wykazie chorób zawodowych, jeżeli w wyniku oceny warunków pracy można stwierdzić, że bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem[9] została spowodowana narażeniem zawodowym, tzn. działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy albo w związku ze sposobem wykonywania pracy. Podstawowy element strukturalny choroby zawodowej to figurowanie jej nazwy w urzędowym wykazie chorób zawodowych posiadającym z mocy art. 237 § 1 pkt 3 k.p. w zw. z § 2 r.ch.z. i załącznikiem do r.ch.z. walor rozporządzenia.

Nadto choroba o nazwie wynikającej z wykazu powinna stanowić następstwo narażenia zawodowego (być wywołana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy albo powstać w związku ze sposobem wykonywania pracy); zwrot „w wyniku" wskazuje, że organ powinien wykazać związek przyczynowy pomiędzy pracą w zakładzie pracy a zapadnięciem pracownika na chorobę z wykazu. Związek ten obejmuje albo pewność, przekonanie, w sensie wiedzy naukowej (medycyny, biologii), albo też oparte na tych dziedzinach wiedzy specjalnej dopuszczone prawnie prawdopodobieństwo (brak pewności, istnienie pewnych szans, przypuszczenie usprawiedliwione wiedzą przyrodniczą), tyle że w tym drugim wypadku to prawdopodobieństwo winno być co najmniej wysokie, a więc kwalifikowane z uwagi na natężenie tego stanu. Zatem w świetle wiedzy specjalnej z zakresu zdrowia człowieka należy wykazać usprawiedliwiony pogląd, że w zasadzie, co do reguły, w znakomitej większości przypadków, takie a takie narażenie

[9] W zakresie prawdopodobieństwa wystąpienia narażenia skutkującego chorobą zawodową zob. wyrok NSA z dnia 13 lutego 2024 r., II GSK 1353/23, Lex nr 3698546.

zawodowe implikuje chorobę zawodową. Na kumulatywny charakter tych warunków wskazał NSA z dnia 12 marca 2024 r., II GSK 1631/23[10].

Decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej jest decyzją natury deklaratoryjnej, co zresztą sam prawodawca dość wyraźnie wyartykułował, wymagając od właściwego organu PIS jej stwierdzenia, a więc potwierdzenia wystąpienia w przeszłości, zajścia, zachorowania, zdiagnozowania dawnego zachorowania. Podzielić należy pogląd o retrospektywności orzeczniczej organu PIS wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1321/23[11]. Naturalnie to stwierdzenie może w różny sposób sięgać w przeszłość; może obejmować okres względnie krótki przed wydaniem decyzji albo nawet okres, który już sprawił, że ustał stosunek pracy, w trakcie którego doszło do zachorowania. Przepis art. 235[2] k.p. wyraźnie dopuszcza cofanie się ustaleniami przez właściwy organ do okresu stosunku pracy, który już nie jest realizowany; w tym celu prawodawca tworzy system terminów, które z punktu widzenia rozwoju określonych chorób pozwalają jeszcze do sięgania mechanizmami badawczymi do tak odległych okresów. Wykaz chorób, z mocy tego przepisu, obok nazwy jednostki chorobowej zawiera też termin, w jakim dopuszcza się dokumentowanie objawów choroby w sposób umożliwiający jej stwierdzenie już po ustaniu stosunku pracy[12].

Istotą postępowania dowodowego jest specyficzny zestaw dowodów, które należy zakwalifikować do opinii biegłych w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., tyle że w § 5 r.ch.z. wskazano lekarzy, którzy wydają opinie zwane orzeczeniami lekarskimi w zakresie podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej. Tryb dwuinstancyjny wydawania orzeczeń przez lekarzy zatrudnionych w jednostkach wprost wskazanych w przepisach § 5 r.ch.z. zbliża postępowanie przed organem PIS do postępowania rentowego, w których w ramach postępowania jurysdykcyjnego przed oddziałem ZUS funkcjonuje tryb orzecznictwa lekarskiego w sprawie zdolności do pracy (przed lekarzem orzecznikiem ZUS i komisja lekarską ZUS). W I instancji

---

[10] Lex nr 3705563.

[11] Lex nr 3696568.

[12] Np. astma oskrzelowa wymaga wykazania jej objawów w terminie rocznym, jeżeli stosunek pracy już ustał i narażenie zawodowe już nie podtrzymuje źródła objawów chorobowych.

lekarskiej o podstawach stwierdzenia choroby zawodowej orzekają, co do zasady, lekarze poradni chorób zawodowych wojewódzkich ośrodków medycyny pracy lub kliniki albo poradnie chorób zawodowych uniwersytetów bądź akademii medycznych.

Zakres działania tych podmiotów co do orzecznictwa lekarskiego w sprawach chorób zawodowych reguluje art. 17 ust. 4 u.s.m.[13] W II instancji orzekają instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy (art. 20a pkt 1 lit. b u.s.m.). Orzeczenia lekarskie, jak wspomniano, mają walor opinii biegłego. Stanowią główne źródło oceny organu PIS co do istnienia choroby i związku choroby z narażeniem w środowisku pracy, co do prawdopodobieństwa (stopnia pewności) na wystąpienie związku przyczynowego warunków i czynników środowiska pracy z chorobą, na przypisanie objawów w czasie do konkretnej jednostki chorobowej; nie mają, jako środek dowodowy, waloru wiążącego organ w sposób bezwzględny. Nie można w żadnej mierze podzielić poglądu NSA o wiążącym charakterze orzeczenia lekarskiego, wyrażonego w wyroku z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1314/23[14]. Orzeczenia lekarskie podlegają badaniu i ocenie jak każdy inny środek dowodowy, nie zwalniając organu z wymogów art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. Doniosłe znaczenie ma w tym zakresie wyrok NSA z dnia 6 lutego 2024 r., II GSK 1402/23[15]. Od organu wymaga się zatem sformułowania końcowej oceny tak na podstawie orzeczenia lekarskiego, formularza oceny narażenia zawodowego, jak i lektury akt osobowych pracownika, oględzin stanowiska pracy, wyników badań stężeń czynników szkodliwych w środowisku pracy, a w razie potrzeby odebrania zeznań od świadków (np. współpracowników zainteresowanego). Dostrzega to prawodawca w § 8 ust. 1 r.ch.z., który podkreśla, iż decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej powinna być wydana na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego.

Interesujący pogląd wydaje się wynikać z wyroku NSA z dnia 20 lutego 2024 r., II GSK 1744/23[16], w którym stwierdzono, że skoro ustawodawca uzależnił chorobę zawodową już tylko od prawdopodobieństwa związku warunków i czynników środowiska pracy

[13] Np. Instytut Medycyny Pracy im. Prof. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu.

[14] Lex nr 3702779.

[15] Lex nr 3700132.

[16] Lex nr 3698977.

z chorobą pracownika, to w zasadzie działa pewne domniemanie, że stwierdzone na stanowisku pracy negatywne oddziaływania chorobotwórcze u pracownika zatrudnionego na tym stanowisku z wyłącznością wywołały chorobę objętą wykazem. Inne źródło choroby naturalnie może być dowodzone, ale tylko w kategoriach obalenia domniemania. Tę linię orzecznictwa zainicjował wyrok NSA z dnia 2 marca 2021 r., II OSK 1102/18[17].

3.5. Zaświadczenie organu inspekcji sanitarnej o skutkach choroby zawodowej stwierdzonej ostateczną decyzją

Wydanie decyzji stwierdzającej chorobę zawodową wymaga dopełnienia ze strony organu szeregu obowiązków natury materialno-technicznej, tj. sporządzenia karty stwierdzenia choroby zawodowej (w związku z prowadzeniem ewidencji takich chorób o nazwie Centralny Rejestr Chorób Zawodowych) oraz zawiadomienia skierowanego do organu PIP o skutkach choroby zawodowej. Zawiadomienia takiego wymaga od organu PIS przepis art. 235 § 5 k.p., zaś § 10 r.ch.z., który precyzując zakres tego zawiadomienia, wskazuje na konieczność wykazania w nim skutków choroby zawodowej polegających na: a) ustaleniu uszczerbku na zdrowiu, jaki wywołała choroba zawodowa oraz b) niezdolności do pracy wywołanej chorobą zawodową – po zakończeniu postępowania mającego na celu wykazać te następstwa. Okoliczności te są wykazywane jako fakty wymagane do ustalenia uprawnień w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych, kończących się decyzją o ustaleniu prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego z tytułu choroby zawodowej, zwłaszcza renty z tytułu niezdolności do pracy. Zawiadomienie uregulowane w art. 235 § 5 k.p. w zw. z § 10 r.ch.z. w istocie jest niczym innym jak zaświadczeniem, o jakim mowa w art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a. Jak już podkreślano, decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej implikuje nie tylko następstwa wprost inkorporowanie we władczym stwierdzeniu choroby. Znaczenie prawne dla adresata tej decyzji mają, z punktu widzenia cywilnych następstw odszkodowawczych i rentowych, ustalenia organu PIS o przekroczeniach wymogów prawa pracy ze strony pracodawcy w zakresie higieny

[17] Lex nr 3190568.

pracy przekładającej się na stopień narażenia zawodowego, a także z punktu widzenia praw z ubezpieczenia społecznego – skutków dla dalszej egzystencji chorego, zwykle pracownika o ograniczonej przez chorobę zawodową zdolności zarobkowania lub wręcz wyłączonego z rynku pracy i skazanego na korzystanie ze świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego zastępujących wynagrodzenie.

Racjonalne wydaje się, że skoro zainteresowany w toku postępowania przed organem PIS już poddawany jest badaniom i ich wyniki wskazują na podstawy do stwierdzenia choroby zawodowej, to te same badania winny stanowić podstawę do dalszych konkluzji lekarza (instytutu naukowego) – w zakresie skutków wykazanej właśnie choroby na tle prawa ubezpieczeń społecznych. W takich realiach decyzja organu PIS obok stwierdzenia choroby zawodowej winna również wypowiadać się o podstawach do nabycia praw z ubezpieczenia społecznego powiązanych ze zdolnością do dalszej pracy (stopniem uszczerbku na zdrowiu warunkującym publicznoprawne odszkodowanie i zdolnością do pracy, warunkującą rentę z tytułu niezdolności do pracy). Winna też, skoro rolą organu PIS jest z mocy art. 18^4 § 2 k.p. kontrola przestrzegania prawa pracy w zakresie higieny pracy przez pracodawcę, wykazać i to, czy druga strona stosunku pracy, swoim naruszeniem prawa pracy, nie zrodziła lub nie przyczyniła się do powstania u pracownika lub byłego pracownika choroby zawodowej.

Dopóki ustawodawca nie okaże się w tym zakresie konsekwentny i rzeczywiście interes prawny pracodawcy (byłego pracodawcy) nie będzie uzależniony od rozstrzygnięcia o chorobie zawodowej, dopóty sam § 8 ust. 3 pkt 2 r.ch.z. nakazujący po prostu przesłać decyzję o chorobie zawodowej pracodawcy jest rozwiązaniem jurydycznym nieadekwatnym. Pracodawca ma przecież interes prawny w wyniku takiej sprawy w rozumieniu art. 28 k.p.a.; stwierdzenie choroby zawodowej może obciążyć go następstwami cywilnymi i zarzutem naruszenia prawa pracy w zakresie higieny.

4. Decyzje komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o wstrzymaniu prac, o nakazie usunięcia naruszeń przepisów przeciwpożarowych i zakazie eksploatacji pomieszczenia pracy

Pracodawca, w myśl art. 209[1] § 1 pkt 1 k.p., obowiązany jest zapewnić środki niezbędne do zwalczania pożaru[18], zaś od pracowników wymagać realizacji obowiązku pracowniczego polegającego na przestrzeganiu, zgodnie z art. 100 § 2 pkt 3 k.p., przepisów przeciwpożarowych, pod rygorem kary porządkowej z art. 108 § 1 i 2 k.p. Instalacje i urządzenia elektryczne powinny być tak wykonane i eksploatowane w trakcie pracy, aby nie stanowiły zagrożenia pożarowego (§ 10 r.b.h.p.), w tym, aby nie były pozostawiane bez wymaganej obsługi pracownika (§ 59 ust. 2 r.b.h.p.), a także zaopatrzone w sprzęt i środki gaśnicze (§ 97 § 1 r.b.h.p.). Stanowiska pracy, na których występuje ryzyko pożaru, powinny być zaopatrzone w odpowiednie urządzenia ochronne (§ 45 ust. 2 r.b.h.p.). Rozwiązania przeciwpożarowe w zakresie funkcjonowania zakładu pracy (stanowisk pracy, pomieszczeń pracy) odnoszą się w r.b.h.p. m.in. do: a) organizacji, utrzymania i oznakowania dojazdów pożarowych (§ 4, § 7 ust. 1), b) dróg ewakuacyjnych na wypadek pożaru (§ 9 ust. 2), c) zapewnienia wody do celów przeciwpożarowych (§ 13 ust. 1), d) sposobu otwierania drzwi do pomieszczeń pracy w sposób optymalizujący ewakuację i zatrzymanie dymu (§ 22 ust. 2), e) zapewnienia temperatury uniemożliwiającej pożar (§ 36 ust. 2), f) obowiązku meldunkowego osób przebywających pojedynczo w pomieszczeniu pracy narażonym na pożar (§ 43 ust. 1), g) ograniczeń w pracy w zbiorniku zagrożonym pożarem (§ 87 ust. 1 pkt 2), h) zapewnienia w środki łączności na wypadek pożaru (§ 97 ust. 2) oraz znaków ochrony przeciwpożarowej (§ 10 do r.b.h.p.).

Prawo pracy nie zna odrębnej kategorii, do której można by zaliczyć unormowania prawa pracy z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Zwykle regulacje te są lokowane w partiach przepisów k.p. i r.b.h.p. poświęconych bezpieczeństwu i higienie pracy, choć trzeba przyznać, że ustawodawca wyraźnie wyodrębnia „przepisy przeciwpożarowe" od „przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy" (art. 100

[18] Brak jest definicji legalnej pożaru, więc przyjmować należy, że jest to stan niekontrolowanego rozprzestrzeniania się ognia w sposób żywiołowy, rodzący zagrożenie dla życia, zdrowia człowieka lub mienia.

§ 2 pkt 3, art. 108 § 1 k.p.). Również w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz w art. 5 ust. 1 pkt 5 pr.bud. wyraźnie wyodrębniono wymogi obiektu budowlanego w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, separując je od wymogów bhp. W odróżnieniu od bezpieczeństwa pracy i higieny pracy prewencja przeciwpożarowa oraz ratownictwo na wypadek pożaru nie zostały w k.p. na tyle mocno powiązane z procesami pracy, aby mówić o odrębnej partii przeciwpożarowych przepisów prawa pracy, tak jak dzieje się to z regulacjami bhp w odniesieniu do stosunku pracy.

Zasadnicze znaczenie przypisać trzeba tu art. 1 pkt 1 i 2 u.o.p. i art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy o PSP[19], gdzie pożar stanowi w ocenie państwa na tyle doniosłe zjawisko przyrodnicze stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego (życia, zdrowia, mienia i środowiska), że wymaga powszechnego nakazu zapobiegania powstawania i rozprzestrzeniania się pożaru (art. 9 u.o.p., art. 163 § 1 pkt 1 k.k. i art. 82 oraz art. 82a k.w.) oraz w konsekwencji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych ze strony państwa. Tak w sferze obiektów przemysłowych, gospodarczych, mieszkalnych, zakładów pracy, jak i indywidualnej lub grupowej aktywności obywatelskiej bądź publicznej, np. kulturalnej, oświatowej, urzędowej. Regulacje przeciwpożarowe dołączone do przepisów prawa pracy obejmujących unormowania bhp są raczej wynikiem dbałości ustawodawcy o bezpieczeństwo wewnętrzne przez zapobieganie pożarom również w sferze wykonywania pracy w zakładach pracy, w pomieszczeniach pracy. Nie są to zatem regulacje prawa pracy, ale powszechne unormowania o zapobieganiu i zwalczaniu pożarów, dostosowane do realiów funkcjonowania skupisk ludzkich i infrastruktury grożącej pożarem w zakładach pracy, przy okazji realizacji stosunków pracy. Regulacje przeciwpożarowe zawarte w k.p., jak i w aktach wykonawczych (zwłaszcza r.b.h.p.), jakie ulokowano poza k.p., są regulacjami materialnego prawa administracyjnego; normują wymogi powszechnego bezpieczeństwa przeciwpożarowego, tyle że ich zakres przedmiotowy uwzględnia swoiste zagrożenia właściwe zakładom pracy rozmaitych gałęzi przemysłu, usług, produkcji.

Tezę tę w pełni potwierdzają akty materialnego prawa administracyjnego, które niejako przy okazji reglamentowania działalności

[19] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

podmiotów zatrudniających pracowników z punktu widzenia zupełnie pozapracowniczych wartości (np. ochrony środowiska, wymogów architektonicznych obiektów budowlanych) i tak odnoszą się do względów ochrony przed pożarami w procesach pracy. Dobrym przykładem są regulacje art. 262 w zw. z art. 248, art. 264c i art. 265 pr.ochr.środ., gdzie część zakładów pracy została zakwalifikowana jako zakłady o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej (w tym pożaru związanego z awarią) zobowiązane do opracowania planu operacyjno-ratowniczego, podlegającego opiniowaniu przez komendanta wojewódzkiego PSP i objęcia zewnętrznym planem operacyjno-ratowniczym przez ten organ administracji.

Przepisy pr.bud. klasyfikują regulacje z zakresu ochrony przeciwpożarowej zakładów pracy jako partię regulacji techniczno-budowlanych, a więc odnoszących się do technicznych aspektów funkcjonowania obiektu, w tym zakładu pracy i pomieszczeń pracy. Choć pamiętać należy, iż wartości, jakie może zniszczyć ewentualny pożar, to przedmioty regulacji także innych unormowań z zakresu prawa administracyjnego i w tym kontekście również mogą być generowane dodatkowe obwarowania; przykładem jest zagrożenie pożarowe dla wartości składających się na środowisko, co na tle art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[20], wymaga odpowiednich mechanizmów prawa pracy, np. w postaci komisji ds. kontroli ochrony środowiska na terenie zakładu pracy. Przepis art. 34 ust. 2a pr.bud. wymaga, aby projekt budowlany (podlegający zatwierdzeniu pozwoleniem na budowę) uwzględniał warunki ochrony przeciwpożarowej. W trakcie zaś użytkowania obiektu pracodawca występuje na tle art. 61 pkt 2 i art. 70 ust. 1 pr.bud. jako zarządca obiektu, zobowiązany do zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych działających na obiekt, w tym pożaru; ma też obowiązek dokonywać napraw zabezpieczających przed ryzykiem pożaru.

Podstawą normatywną łączącą regulacje materialnego prawa administracyjnego i przepisów o wymogach przeciwpożarowych w zakładzie pracy jest regulacja kompetencyjna zawarta w art. 266

[20] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.

ust. 1 ustawy o PSP. Zgodnie z tym unormowaniem komendant powiatowy (miejski) PSP, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji do: nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie (pkt 1) lub wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru (pkt 2). Dla relacji stosunku pracy, obok generalnej klauzuli nakazu usunięcia uchybień w sferze przepisów prawa, właściwej zresztą również organom PIP i PIS, kluczowe znaczenie ma tytuł do wstrzymania prac oraz zakaz eksploatacji pomieszczeń pracy. Samo „wstrzymanie" aktywności stron stosunku pracy jest obce rozwiązaniom ustawy o PIP i ustawy o PIS. W wypadku organów inspekcji „wstrzymanie" aktywności (np. wstrzymanie prac) łączyło się zawsze z „nakazem wstrzymania", a więc wstrzymanie nie było inkorporowane w decyzji organu inspekcji, ale wymagało sprawdzenia, czy nakazanego wstrzymania dopełnił pracodawca jako adresat nakazu. Decyzja komendanta powiatowego PSP samoistnie implikuje skutek wstrzymania prac (w tym niewykonywania pracy w ramach stosunku pracy). Nikomu nie nakazuje wstrzymania, pod zarzutem niewykonywania decyzji, ani też nikomu nie zakazuje wykonywania pracy. Orzeka o stanie realiów stosunku pracy przez odjęcie sfery wykonawczej wymaganej od pracownika; stwierdza, że w drodze wyjątku od wymogów art. 22 § 1 k.p. pracodawca przestaje być uprawniony do domagania się wykonywania pracy określonego rodzaju od pracownika, bez uszczerbku dla statusów obydwu stron stosunku pracy, a to z powodu takiego stopnia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, że interes społeczny (rozumiany jako wymóg ochrony życia i zdrowia ludzkiego) wymaga przedłożenia go ponad interes indywidualny (ekonomiczny) pracodawcy, zainteresowanego świadczeniem pracy na jego rzecz. Wstrzymanie prac, wyrażone poza konwencją nakazu wstrzymania się od prac lub zakazu prac, co naturalne, wymaga od organu wycofania się ze skutków wstrzymania, a więc od wydania decyzji znoszącej efekty wstrzymania pracy. Ustawodawca nie przewidział decyzji cofających wstrzymanie prac, więc rozstrzygnięcia winny być eliminowane po ich wykonaniu, w szczególności jako

bezprzedmiotowe podlegają instytucji stwierdzenia wygaszenia (art. 162 k.p.a.).

Klauzula nakazania usunięcia uchybień (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP) polegających na naruszeniu przepisów przeciwpożarowych (art. 26 ust. 1 zd. wstępne ustawy o PSP) i zakazania eksploatacji pomieszczeń w następstwie takiego naruszenia prawa, podobnie jak miało to miejsce w wypadku kompetencji organów PIP z art. 11 ustawy o PIP oraz organów PIS z art. 22h pkt 5 ustawy o PIS, jest klauzulą kształtującą kompetencję uprawniającą do kontroli legalności działalności stron stosunku pracy. Kryterium tej legalności stanowią przepisy przeciwpożarowe, a więc przepisy zamieszczone w k.p. oraz w r.b.h.p. w zakresie, w jakim odnoszą się wprost do realiów wykonywania zobowiązań pracodawcy i pracownika w warunkach narażenia na pożar, jak i przepisy techniczno-budowlane (pr.bud., r.w.t.) i z zakresu ochrony środowiska, w takim zakresie, w jakim pod względem podmiotowym nadają się do wykonywania przez strony stosunku pracy (inwestujące w obiekty stanowiące zakłady pracy, ingerujące w walory środowiska w procesach pracy) lub pod względem przedmiotowym odpowiadają im zakłady pracy (pomieszczenia pracy).

Należy podsumować naturę decyzji wydawanych w ramach kompetencji wynikających z klauzuli usunięcia stwierdzonego w toku postępowania administracyjnego naruszenia prawa w sferze przeciwpożarowej w ramach stosunku pracy. Z pewnością konstrukcja nakazów i zakazów nie należy z wyłącznością do organów inspekcji. Taką samą bowiem formułą posługują się organy PIP, organy PIS, jak i organy PSP, a te ostatnie nie stanowią przecież inspekcji. Zatem ingerencja w drodze władczego nakazu lub zakazu w realia wykonywania wzajemnych zobowiązań stron stosunku pracy należy do organów o szerszym charakterze, „służb i inspekcji". Nie jest też tak, że odbywająca się w trakcie postępowania administracyjnego kontrola przestrzegania prawa (kontrola legalności działalności zakładu pracy, pracodawcy, pracownika) ma za swój przedmiot wyłącznie przepisy prawa pracy. Owszem, zależność taka zachodzi, gdy organ stosuje prawo materialne w postaci regulacji z zakresu bezpieczeństwa pracy oraz higieny pracy, co determinuje właściwość, odpowiednio organu PIP lub PIS. Jeżeli jednak nakaz wydawany jest przez organ PSP, podstawą materialnoprawną decyzji są

regulacje prawa administracyjnego o bezpieczeństwie wewnętrznym państwa i zbiorowości ludzkich (wspólnot), w tym regulacje o warunkach technicznych obiektów, zapobieganiu żywiołom, ewakuacji ludności. Stosunek pracy ulega zatem deformacjom, a nawet unicestwieniu przez decyzję wydawaną przez organ administracji publicznej działający w sferze bezpieczeństwa obywateli zagrożonych żywiołem wskutek zwiększonego ryzyka jego wystąpienia, stanowiącego następstwo nieuprawnionego sposobu realizacji zobowiązań pracowniczych.

5. Decyzja Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego o nadaniu pracodawcy uprawnień do wytwarzania, naprawy i modernizacji urządzenia technicznego w zakładzie pracy

W ograniczonym zakresie na relacje z zakresu prawa pracy mają wpływ kompetencje, w jakie wyposażono organy dozoru technicznego, w tym zwłaszcza organ podstawowy, jakim jest Prezes UDT, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 u.d.t.[21] Pewna partia kompetencji tego organu została powiązana z relacją w postaci stosunku pracy. Urządzenia techniczne mogące stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska, wskutek ciśnienia cieczy lub gazu, energii związanej z przemieszczaniem ludzi lub ładunków i rozprzestrzenianiem się materiałów mogą być wytwarzane oraz naprawiane i modernizowane po uzyskaniu stosownej decyzji administracyjnej Prezesa UDT o nadaniu takich uprawnień (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 1 u.d.t.). Już pierwsza warstwa opisu normatywnego wskazuje, że „zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego" może odnosić się do pracowników podmiotu korzystającego z uprawnień do wytwarzania, napraw lub konserwacji takich urządzeń. Regulacją ustalającą stosunek zachodzący pomiędzy przepisami z zakresu bhp, a więc przepisami prawa pracy o ochronie przed czynnikami środowiska pracy oraz przepisami prawa administracyjnego o dozorze technicznym (zawartymi w u.d.t.) jest art. 219 pkt 2 k.p. Stanowi on, że wymogi bezpieczeństwa przewidziane prawem pracy dla maszyn i urządzeń stosowanych przez

[21] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1194.

pracowników (określone w art. 215 i art. 217 k.p.) działają niezależnie od przepisów dotyczących maszyn i innych urządzeń technicznych podlegających przepisom o dozorze technicznym. Warunki pracy pracownika są zatem, w wypadku posługiwania się w zakładzie pracy urządzeniami technicznymi stwarzającymi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska w rozumieniu art. 219 pkt 2 k.p. w zw. z art. 4 pkt 1 u.d.t., chronione dwutorowo: a) przez pracodawcę poddanego m.in. nadzorowi organów PIP, PIS, nadzoru budowlanego, PSP i społecznej inspekcji pracy, a z drugiej b) przez pracodawcę, którego aktywność zarobkowa została zreglamentowana przepisami prawa administracyjnego o dozorze technicznym.

Druga warstwa regulacji o dozorze technicznym w zakładzie pracy wprost wskazuje na przepisy odnoszące się do stosunku pracy. Jednym z warunków uzyskania uprawnień do wytwarzania, naprawy i konserwacji urządzenia technicznego, a więc do wydania przez Prezesa UDT decyzji o nadaniu tego uprawnienia w trybie art. 9 u.d.t., jest – zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 3 u.d.t. – „zatrudnianie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, określonych w odrębnych przepisach". Przed wydaniem decyzji o nadaniu uprawnień Prezes UDT prowadzi więc postępowanie dowodowe w kierunku: a) nawiązania przez stronę (inicjatora postępowania) stosunków pracy oraz b) ustalenia, czy pracownicy strony zabiegającej o nadanie uprawnienia, legitymują się kwalifikacjami, co do których regulacje o wykonywaniu ich zawodów lub funkcji tworzą wymogi dopuszczenia do procesów produkcji, naprawy lub konserwacji takich urządzeń. Oczywiście kluczem do badania uprawnień do wykonywania zawodu lub funkcji w ramach stosunku pracy w sposób legitymizujący pracodawcę do podjęcia aktywności zarobkowej (np. gospodarczej, zawodowej) jest lista urządzeń, które w ocenie prawodawcy spełniają wymogi stawiane przez art. 4 pkt 1 u.d.t. urządzeniom technicznym mogącym stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia lub środowiska za pomocą procesów przyrodniczych obejmujących: wytwarzanie ciśnienia cieczy lub gazu, wyzwalanie się energii podczas przemieszczania ludzi lub ładunków, a także rozprzestrzenianie się materiałów niebezpiecznych podczas magazynowania lub transportu. Taką urzędową, normatywną listę urządzeń zawierają rozbudowane przepisy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia

2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu[22].

Może nasuwać się wątpliwość, czy odrębne przepisy, o jakich mowa w art. 9 ust. 2 pkt 3 u.d.t., odczytywane przez pryzmat urządzeń z § 1 cyt. rozporządzenia (np. kotłów, zbiorników, maszyn lub dźwigów) powinny być przepisami prawa powszechnie obowiązującego, czy też przepisami wewnętrznego kierownictwa, a może nawet regulacjami branżowymi, resortowymi, samorządów albo przedstawicielstw zawodowych. Nie powinno ulegać kwestii, że decyzja o nadaniu uprawnień do wytwarzania, napraw i konserwacji urządzenia technicznego jest aktem, którego podstawę może stanowić wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego. Przeszkód do nadania uprawnienia związanego z umiejętnościami pracownika podmiotu zabiegającego o uprawnienia u Prezesa UDT nie może ten organ wywodzić z regulacji o kwalifikacjach pracowników, których zastosowania (a raczej wykonywania) może podjąć się pracownik wyłącznie fakultatywnie, bez obowiązku narzuconego powszechnie obowiązującym przepisem prawa, a więc przepisem w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP w zw. z art. 7 k.p.a. i art. 7 ust. 1 u.d.t.

Sama formuła art. 9 ust. 2 pkt 3 u.d.t. ma charakter warunku. To na datę orzekania przez Prezesa UDT organ ten ma badać warunek pozostawania zainteresowanego w stosunkach pracy z osobami, którymi będzie się posługiwał prowadząc aktywność w zakresie wytwarzania, napraw i konserwacji urządzeń technicznych wymagających dozoru technicznego. Rozwiązanie to jest zupełnie nieprzemyślane, bowiem wydanie ostatecznej decyzji odmownej w zakresie uprawnienia z art. 9 u.d.t. może powodować, że adresat decyzji nigdy nie podejmie się wykonywania aktywności w tym obszarze gospodarczym. A co z nawiązanymi już stosunkami pracy? Naturalnie korzystają już z ochrony przewidzianej przez k.p., zwłaszcza wymagają kontynuacji aż do upływu terminów wypowiedzenia. Wydaje się, że regulacje k.p. powinny odpowiadać na te dość obciążające pracodawcę rozwiązania prawa administracyjnego, w szczególności zaś wprowadzając promesę nawiązania stosunku pracy, gdy dojdzie do wydania aktu administracyjnego, który od istnienia stosunku pracy uzależnia kierunek rozstrzygnięcia organu administracji. Sama zaś decyzja, której kierunek zależy od nawiązania stosunków pracy

[22] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1468.

z załogą o określonych uprawnieniach zawodowych, winna być po prostu wyposażona w przewidziany przez art. 107 § 2 w zw. z art. 7 ust. 1 u.d.t. warunek rozwiązujący, prowadzący do wygaśnięcia decyzji, gdy wymaganych prawem stosunków pracy pracodawca po wydaniu decyzji nie nawiąże (art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 u.d.t.).

Rozdział XI
Policja pracy

1. Policyjne kompetencje organów PIP i organów SG

Ramy tytułowe opracowania nie służą relacjonowaniu wszystkich zagadnień tzw. policji zatrudnienia, a więc czynności organów państwa zmierzających do sprawowania kontroli legalności wykonywania pracy. Samo dopuszczenie przez ustawodawcę czynności kontrolnych dostępnych określonym organom administracji (organom PIP, organom PIS, organom PSP, organom SG) nie oznacza jeszcze, że dochodzi do władczego wkroczenia przez tę administrację w sferę doniosłą dla prowadzonych tu wywodów, a więc w sferę realizacji stosunku pracy. Samo więc porównywanie stanu wymaganego prawem ze stanem zastanym podczas czynności kontrolnych, zwłaszcza tych niestanowiących postępowania jurysdykcyjnego w administracji, nie ma większego wpływu na przebieg stosunku pracy, nie jest doniosłe dla „być albo nie być" stosunku opartego na umowie o pracę. Wiele przecież aspektów życia społecznego podlega kontroli właściwych organów, np. prowadzenie działalności gospodarczej, wykonywanie prawa własności nieruchomości, korzystanie z wolności konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak, że z racji samej kontroli publicznoprawnej stosunki społeczne poddane kontroli stają się stosunkami prawa administracyjnego, skoro wciąż w tych przypadkach mówimy odpowiednio o relacjach prawa gospodarczego, prawa cywilnego i prawa konstytucyjnego.

Ocena się zmienia jednak, gdy w granicach kompetencji organu wkraczającego z kontrolą w życie obywatela ustawodawca wpisuje samoistne kompetencje do ustalania wiążących następstw prawnych stanowiących pokłosie kontroli. Wówczas już jednak mówić należałoby nie tyle o kontroli co o nadzorze w sferze pracy. Ten jednak segment był już przedmiotem refleksji w partii tekstu odnoszącej się do decyzji organów umocowanych w następstwie stwierdzonych naruszeń (w tym wskutek m.in. kontroli) do wydania decyzji orzekających o nakazach i zakazach, właściwych zwłaszcza organom PIP, organom PIS i organom PSP.

Termin „policja zatrudnienia", czy też „policja pracy", jest terminem pozaprawnym, a do czynności policyjnych nawiązuje w ramach uprawnień kontrolnych właściwych organów, m.in. z uwagi na sposób prowadzenia postępowania kontrolnego, tzn. w terenie (w zakładzie pracy, poza siedzibą organu), w sposób zmierzający do wszczęcia postępowania karnego lub o wykroczenie przed sądem powszechnym w związku z naruszeniem prawa pracy lub regulacji o warunkach wykonywania pracy (a więc zbliżony co dochodzenia), za pomocą środków dowodowych właściwych postępowaniu karnemu (z dominującą rolą zeznań świadków). Różnie ustawodawca nawigował właściwością rzeczową organów właściwych w sprawach policji pracy, przypisując je kolejno wojewodzie, staroście (działającemu przy pomocy powiatowego urzędu pracy) lub też – co aktualnie ma miejsce – organom PIP. Policja pracy ze strony organów PIP realizowana jest na podstawie art. 1 *in fine*, art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 21 i nn. ustawy o PIP (kontrola legalności zatrudnienia), natomiast w zakresie dotyczącym pracy wykonywanej przez cudzoziemców, również przez organy SG, które stosują art. 10d i nn. ustawy o SG w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom[1]. Nie uchyla to jednak podstawowego ustalenia, że organy policji pracy to po prostu organy kontroli przestrzegania prawa w dziedzinie realizacji stosunku pracy, działające w dziedzinach, w których naruszenia prawa pracy łączą się w jakiś sposób

[1] T.j. Dz.U. z 2009 r., nr 36, poz. 284.

z czynami penalizowanymi lub przynajmniej deliktami administracyjnymi albo czynami zabronionymi. O tyle, o ile w następstwie ustaleń kontroli (protokołu kontroli, wyniku kontroli, notatki służbowej, notatki urzędowej) dochodzi do podjęcia przez ten sam organ władczego rozstrzygnięcia, cała ideologia kontroli na zasadach quasi-policyjnych traci na znaczeniu. Po prostu akta kontroli zaczynają pełnić rolę materiału dowodowego włączonego do akt postępowania jurysdykcyjnego w sprawie o wydanie nakazu lub zakazu. Jeżeli jednak czynności kontrolne prowadzą tylko do zainicjowania działań ze strony innej władzy publicznej niż ta, która kontrolę przeprowadzała (np. gdy organ wnosi powództwo z art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIP, zawiadamia organy Policji jako organy ścigania z art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o PIP oraz art. 10d ust. 23 pkt 5 ustawy o SG), to mamy już do czynienia z działaniem innego organu niż organ administracji publicznej, co usuwa zagadnienie z pola zainteresowań.

Są jednak pewne punkty, w których już w trakcie czynności kontrolnych właściwy organ PIP ma tytuł, aby stosować władztwo, jeszcze przed zakończeniem kontroli, a co najistotniejsze, jeszcze zanim w protokole kontroli stwierdzi potrzebę wszczynania postępowania jurysdykcyjnego. Może bowiem, już z tego powodu, że biernie obserwuje realia wykonywania stosunku pracy, stosować prawo administracyjne w celu wywołania oznaczonych zmian w rzeczywistości stosunku pracy. I te przypadki w pełni zasługują na podkreślenie przy okazji funkcji organów PIP nazywanych „kontrolą legalności zatrudnienia", nazywanych zwyczajowo policją pracy.

2. Postanowienie inspektora PIP o zachowaniu w tajemnicy tożsamości pracownika

Postępowanie kontrolne, stanowiące zespół czynności odkodowujących stan faktyczny w celu porównania go ze wzorcami normatywnymi (przepisami prawa pracy i innymi przepisami o wykonywaniu pracy), doznaje pewnego wyłomu w wypadku kompetencji organów PIP. Wyjątek ten uregulowano w art. 23 ust. 2–4 ustawy o PIP. Pomimo natury kontroli, jako aktywności wyzutej z tytułu do wydawania władczych aktów stosowania prawa, w trakcie kontroli inspektor pracy może wydawać postanowienia, których natura kształtuje z jednej strony status prawny pracownika, a z drugiej pozwala na

pewną refleksję nad swoistym charakterem aktywności administracji publicznej w sferę stosunków umownych, w których każda ze stron umowy może mieć odmienny interes prawny w toku postępowania przed organem administracji.

Stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy o PIP, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że udzielenie inspektorowi pracy informacji w sprawach objętych kontrolą przez pracownika, mogłoby narazić tego pracownika na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia tej informacji, inspektor pracy może wydać postanowienie o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości tego pracownika, w tym danych osobowych. W wypadku wydania takiego postanowienia dane pracownika pozostają wyłącznie do wiadomości organu (inspektora pracy). Pracodawcy zaś nie można udostępnić protokołu przesłuchania pracownika w charakterze świadka, który zawierałby dane pracownika narażonego na negatywne konsekwencje ze strony pracodawcy. Postanowienie takie podlega zaskarżeniu zażaleniem (art. 23 ust. 4 ustawy o PIP) a organem orzekającym ostatecznie jest okręgowy inspektor pracy. Postępowanie II instancji toczy się bez udziału pracodawcy oraz z wyłączeniem jawności. Uwzględnienie zażalenia (uchylenie postanowienia o zachowaniu w tajemnicy tożsamości pracownika) powoduje, że protokół przesłuchania pracownika zawierający dane pracownika narażonego na szykanowanie, podlega zniszczeniu w trybie art. 23 ust. 5 ustawy o PIP. Wyłączając dane pracownika w fazie kontroli, równocześnie organ rozstrzyga, że na wypadek wszczęcia w przyszłości postępowania jurysdykcyjnego w sprawie nakazu lub zakazu, również w samym postępowaniu administracyjnym dochodzi do ograniczenia w materiale dowodowym dostępnym pracodawcy, a więc do częściowego wyłączenia zasady czynnego udziału strony z art. 10 § 1 k.p.a. Zagrożenia dla dobra stosunku pracy, zwłaszcza dla zachowania miejsca pracy zeznającego pracownika poszerzają katalog wyłączeń z art. 10 § 2 k.p.a. (czynnego udziału strony) i kreują wyłączenia z art. 74 § 1 k.p.a. (wglądu strony w akta sprawy).

Jak można sądzić, z naruszeniem wymogów ustawowego charakteru postępowania administracyjnego pewien fragment postępowania kończącego się wydaniem takiego postanowienia uregulowano w regulacjach wewnętrznego kierownictwa w postaci § 2 ust. 2, § 3 ust. 2, § 5 i 6 oraz § 10 i 11 zarządzenia nr 18/2007 Głównego

Inspektora Pracy z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy służbowej[2]. Regulacje te z naruszeniem art. 93 ust. 2 Konstytucji RP wykraczają poza granice obowiązków pracowników organu PIP i nakładają określone obowiązki procesowe na stronę, tj. pracownika zainteresowanego uzyskaniem statusu chronionej przed pracodawcą tożsamości. Odnoszą się do składania podania, jego elementów formalnych, uzyskiwania odpisów, zasad przesłuchiwania zainteresowanego, klauzuli chroniącej część niejawną akt. Te uprawnienia są przecież regulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. w k.p.a. Ich zawężanie i modyfikowanie regulacjami prawa wewnętrznego kierownictwa uchybia standardom demokratycznego państwa prawnego. Sama delegacja z art. 23 ust. 6 ustawy o PIP daje tytuł wyłącznie do uregulowania sposobu działania wewnątrz struktury PIP zatrudnionych tam pracowników. Co interesujące, ustawodawca zdecydował się na zastosowanie dość mało popularnej formy działania – pozakodeksowego postanowienia załatwiającego sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.)[3]. Kontrola bowiem nie jest procesem jurysdykcyjnym, więc postanowienie takie nie ma waloru incydentalnego. Zwykle ustawodawca zamiast decyzji wskazuje takie postanowienie, gdy sprawa administracyjna ma walor osobowy (personalny), a więc gdy kształtuje uprawnienia osobiste zainteresowanego, mogące mieć wpływ na dalszy los wydarzeń życiowych obywatela (np. na jego dalsze zatrudnienie, gdy pracodawca dowie się o treści zeznań pracownika w trakcie kontroli), ale równocześnie akt jest podejmowany w ramach szerszej aktywności organu (sytuacja obywatela – świadka w trakcie kontroli jest jednostkową sprawą obok wielu innych podejmowanych w ramach aktywności kontrolnej organu).

Podobny charakter ma np. postanowienie dyrektora izby administracji skarbowej z art. 67c § 4 u.p.e.a. w przedmiocie wpisu osoby na listę biegłych skarbowych. Tu również sprawa odnosi się do uprawnień osobistych (prawa wykonywania zawodu) i następuje w ramach szerszej aktywności administracji publicznej (konieczności

---

[2] Biuletyn Urzędowy PIP z 2008 r., nr 1, poz. 1.

[3] Niezależnie od skutku zakończenia sprawy co do istoty, jest to również postanowienie zaskarżalne zażaleniem.

szacowania praw majątkowych na użytek egzekucji administracyjnej). Prawna forma postanowienia załatwiającego sprawę co do istoty wynika z „państwowej" natury wypowiedzi organu i służy zbliżeniu waloru tej wypowiedzi do postanowień organów spoza administracji publicznej, np. stanowiących kompetencje Prezydenta RP z art. 142 ust. 2 w zw. z art. 134 ust. 5 Konstytucji RP, art. 178 ust. 4 pr.szk.wyższ. lub też art. 48 ust. 3 ustawy o Policji. Postanowienie organu PIP z art. 23 ustawy o PIP z racji załatwienia nim sprawy co do istoty, a nadto z racji jego zaskarżalności zażaleniem, jest postanowieniem również zaskarżalnym skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Interesująco przedstawia się sytuacja prawna adresata postanowienia o zachowaniu w tajemnicy tożsamości pracownika. Z jednej strony jest świadkiem w rozumieniu przepisów o postępowaniu kontrolnym, a drugiej jednak – stroną, z racji na udział w postępowaniu w sprawie o zachowanie w tajemnicy jego danych osobowych. Szczególna kategoria takiego świadka nie jest przypadkowa; nie jest bowiem zwyczajną konfiguracją uczestników postępowania administracyjnego (najpierw kontroli, a gdy kontrola zakończy się ustaleniem naruszenia prawa – decyzji w sprawie nakazu lub zakazu). Organ administracji publicznej (inspektor PIP) ingeruje w bieg stosunku pracy i istniejący w ramach tej relacji umownej interes doznający zagrożenia w toku przyszłego postępowania administracyjnego (w sprawie o wydanie nakazu lub zakazu); interes ten kształtuje się najczęściej odmiennie w przypadku pracownika i pracodawcy. Naruszenia prawa pracy podlegające badaniu ze strony organu PIP to zwykle naruszenia (przepisów bhp), w następstwie których pracownik doznaje zagrożeń, zaś pracodawca – naprawiając je, zmuszony jest do znacznych nakładów ekonomicznych na zabezpieczenia, zmniejszających wydajność aktywności gospodarczej. Stąd zeznania pracownika co do faktów naruszeń prawa pracy ze strony zakładu pracy mogą skutkować zmotywowaniem pracodawcy do szykanowania takiego pracownika lub po prostu do pozbawienia go pracy.

Instytucja wyłączenia jawności postępowania administracyjnego jest cenną instytucją wymagającą szerszego rozważenia zasadności rozciągnięcia jej na wszystkie te postępowania administracyjne, w których decyzją organu ingeruje się w sferę umowną, w ramach której organ może wprowadzić niezgodę stron umowy, pogorszyć

standard ich kooperacji przy wykonywaniu umowy, narazić je na wzajemną utratę zaufania i przez to doprowadzić do zniesienia cennego społecznie stosunku prawnego prawa cywilnego, gospodarczego. Po raz kolejny rola organu administracji publicznej przypomina w realiach ingerowania w stosunek pracy funkcję organu działającego raczej w postępowaniu kontradyktoryjnym, a więc nieprzystającego do natury mechanizmów procesowych k.p.a.

3. Pouczenie administracyjnoprawne zastępujące decyzję inspektora pracy o nakazie lub zakazie

Stosownie do art. 37a ustawy o PIP, w uzasadnionych przypadkach, wobec pracodawcy rozpoczynającego działalność, a także jeżeli nie stwierdzono bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia pracowników i nie stwierdzono popełnienia wykroczenia z winy umyślnej, inspektor pracy może odstąpić od stosowania środków prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy o PIP, poprzestając na ustnym pouczeniu o sposobach zgodnego z wymogami prawa zorganizowania pracy i odebraniu od podmiotu kontrolowanego oświadczenia o terminie usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień. Już sama aktywność organu administracji publicznej przewidziana w tym przepisie jest co najmniej niejasna. Zakres zawartego w art. 37a zd. końcowe ustawy o PIP uregulowania wskazuje, że w sprawie zachodzą podstawy do zastosowania środków prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy o PIP. Pośród środków prawnych przewidzianych przez art. 33 ustawy o PIP dominujące znaczenie mają naturalnie decyzje wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP, a więc decyzje (ten przepis zawiera kolejne odesłanie) wymienione m.in. w art. 11 ustawy o PIP, w szczególności decyzje o nakazie usunięcia uchybień przepisom bhp (pkt 1) i zakazie wykonywania pracy (pkt 4).

Nie wdając się w tym miejscu w ocenę warunków zastosowania art. 37a ustawy o PIP, sama konstrukcja tego mechanizmu pozwala, aby w trakcie postępowania jurysdykcyjnego zmierzającego do wydania decyzji o nakazie lub zakazie organ końcowo odstąpił od wydania decyzji i zamiast tego aktu ograniczył się do ustnego pouczenia strony, niedoszłego adresata takiego nakazu lub zakazu. Czy jest to jedna z alternatywnych czynności jurysdykcyjnych, substytutywna

względem decyzji, postanowienia kończącego postępowanie (np. o odmowie wszczęcia postępowania) lub czynności tamującej bieg postępowania (np. pozostawienie podania bez rozpoznania)? Sama funkcja pouczenia o sposobach zgodnego z wymogami prawa zorganizowania pracy wskazuje, że jest to instytucja, której najbliżej do pouczenia, o jakim mowa w art. 41 k.w., gdzie organ prowadzący postępowanie w sprawie o wykroczenie może zastosować ten niepenalny środek w stosunku do sprawcy czynu, w celu osiągnięcia efektu wychowawczego.

Wymienione w art. 37a ustawy o PIP okoliczności łagodzące stopień naruszenia prawa pracy podlegający kwantyfikacji w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania nakazu lub zakazu z art. 11 ustawy o PIP mogą, innymi słowy, okazać się tak nieznacznym zagrożeniem dla dobra prawnie chronionego (bezpieczeństwa i higieny pracy, legalności zatrudnienia), że interes pracodawcy staje się interesem, któremu należy końcowo udzielić pierwszeństwa przed interesem społecznym w rozumieniu art. 7 k.p.a., tzn. w tym wypadku interesem załogi. Pewien niedosyt można odczuwać, próbując ocenić na etapie stosowania art. 37 ustawy o PIP, czym organ winien zakończyć postępowanie jurysdykcyjne prowadzone na podstawie negatywnych dla zakładu pracy ustaleń kontroli. Wydaje się, że powinno dojść do wydania decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Tylko czy z pewnością zachodzi tu bezprzedmiotowość postępowania nakazowego? Przecież naruszenia wykazane w trakcie kontroli są niepodważalne, tyle że podlegają jakby dwukrotnemu stosowaniu, raz z punktu widzenia legalności działania pracodawcy (z negatywną dla pracodawcy konkluzją), a drugi raz pod kątem czegoś, co można nazwać okolicznościami łagodzącymi w prawie administracyjnym. Tylko że ta gałąź nie zna takiej instytucji. Tym samym nie zachodzi, przynajmniej w klasycznym ujęciu, brak przedmiotu sprawy administracyjnej. Przedmiot wciąż jest, bo naruszenia prawa wymagają naprawienia, ale ich zagrożenia nie mają wpływu na zakład pracy i bezpieczeństwo pracowników, nie ingerują bezpośrednio w interes społeczny, na którego straży stoją organy administracji publicznej.

Z przepisu art. 37a ustawy o PIP daje się jednak wyprowadzić norma kompetencyjna do wydania decyzji o odstąpieniu od wydania nakazu lub zakazu o określonej – adekwatnej do stwierdzonych

uchybień – treści; taka decyzja, powołująca się na art. 37a ustawy o PIP w zw. z art. 104 § 1 k.p.a., uwalnia adresata od przymusu; nie formułuje nakazu oznaczonego zachowania się pod rygorem egzekucji. Określa jednak zakres i stopień naruszeń, a nadto kwalifikuje okoliczności sprawy jako uzasadniające udzielenie pierwszeństwa stronie (pracodawcy) przed interesem społecznym. Pozwala tym samym kontrolować w toku instancji, oraz w procesie sądowoadministracyjnym, prawidłowość zastosowania przepisów prawa pracy (a dokładniej prawidłowość kwalifikowania naruszeń jako uchybień wymagających jakiejkolwiek ingerencji władzy publicznej) i prawidłowość identyfikacji przesłanek zastosowania pouczenia z art. 37a ustawy o PIP, a więc prawidłowość wyniku procesu ważenia interesów strony i społecznego, w granicach art. 7 k.p.a., za pomocą tychże przesłanek z art. 37a ustawy o PIP.

Gdy idzie o walor materialnoprawny, wartości podlegające ochronie w ramach stosowania art. 37a ustawy o PIP są dość niewyraźne. Z jednej strony przesłanką do odstąpienia od orzeczenia o nakazie lub zakazie z art. 11 ustawy o PIP jest stan odpowiadający zwrotowi szacunkowemu „uzasadniony przypadek". Obok jednak tego desygnatu ustawodawca równocześnie wymaga statusu pracodawcy rozpoczynającego działalność oraz posługując się wyrażeniem „a także jeżeli" – braku bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników i niepopełnienia wykroczenia z winy umyślnej. Strona podmiotowa jest trudna do rekonstrukcji. Kim jest pracodawca rozpoczynający działalność? Czym jest w ogóle działalność pracodawcy? Czy chodzi tylko o pracodawców-przedsiębiorców, czy może o dowolną aktywność pracodawcy (zawodową, społeczną), która ma jakiś związek, choćby widziany tylko przez pracodawcę, z zatrudnieniem pracownika. Podjęcie się funkcji społecznej i zatrudnienie na podstawie umowy o pracę osoby w charakterze niani do dzieci jest przecież zatrudnieniem pozostającym w związku z rozpoczęciem działalności. Nie ograniczono zatem tego statusu do podejmowania działalności gospodarczej w ramach zakładu pracy, podlegającej uwidocznieniu w krajowym rejestrze sądowym lub w ewidencji działalności gospodarczej.

Gdzie ulokowano wartość wymagającą ochrony w statusie pracodawcy rozpoczynającego działalność? Czy rozpoczęcie aktywności gospodarczej (handlowej, usługowej), zawodowej, społecznej

jest jakimś usprawiedliwieniem dla naruszeń, które w ramach luzu decyzyjnego organ PIP może uwzględnić i korzystając z uprawnień policyjnych, nie wdawać się w funkcję jurysdykcyjną ze skutkiem niekorzystnym dla pracodawcy? Chyba nie. Przeciwnie, faza przygotowawcza poprzedzająca podejmowanie się nowego przedsięwzięcia życiowego wymaga szczególnej dbałości o legalność zamierzenia. To już raczej rutyna i niedopatrzenie wynikające w trakcie aktywności, zwłaszcza przy współczesnej dynamice tworzenia prawa, może tworzyć jakieś tło dla poszukiwania podstaw ekskulpacji publicznoprawnej. Zresztą samo wprowadzenie konstrukcji, która decyzję administracyjną (o nakazie lub zakazie z art. 11 ustawy o PIP) traktuje jako karę administracyjną i w sposób wtórny tworzy instytucję uwalniającą od decyzji przez okoliczności mogące wyłączyć winę, jest nieporozumieniem. Odpowiedzialność administracyjnoprawna, w tym w granicach stosowania prawa pracy przez organy administracji publicznej, nie opiera się na winie.

Prawo materialne należy do norm bezwzględnie obowiązujących i kierunek decyzji jest determinowany przez ustalenia faktyczne, w postaci naruszeń prawa pracy (np. brak oznaczenia wyjść przeciwpożarowych), nie zaś przez przypisanie tym naruszeniom zawinienia pracodawcy (np. podjęcie świadomej decyzji o nieoznaczaniu takich wyjść w związku z brakiem substancji łatwopalnych w zakładzie pracy). Ostatnia z przesłanek odstąpienia od wydania nakazu przez organ PIP, już nie tylko – jak miało to miejsce w wypadku zwrotu szacunkowego uzasadnionego przypadku[4] –pośrednio, ale wprost odnosi się do winy. Przesłankę tę określono jako niepopełnienie wykroczenia z winy umyślnej, co oznacza, że delikt administracyjny wymagający wydania decyzji z art. 11 ustawy o PIP w związku z naruszeniem prawa pracy przez pracodawcę co do zasady jest kwantyfikowany przez prawo karne jako wykroczenie. Niepopełnienie wykroczenia umyślnego, z przeciwieństwa, otwiera drogę do wycofania się przez organ z wymierzania odpowiedzialności administracyjnoprawnej decyzją. Pomijając już to, kto w dniu wydawania decyzji z art. 37a w zw. z art. 33 i art. 11

[4] Przypadek uzasadniony to m.in. taki, gdzie pracodawca chciał zapobiec naruszeniu prawa pracy, ale nie ponosi winy. Np. zakupił oznaczenia wyjść przeciwpożarowych, ale przed rozpoczęciem pracy przez pracowników nie umieścił ich w wymaganych miejscach, bowiem zasłabł i trafi nieprzytomny do szpitala.

ustawy o PIP miałby oceniać popełnienie wykroczenia i odmianę winy (być może sąd powszechny, a być może sam inspektor PIP jak „policjant odstępujący od skierowania wniosku o ukaranie za wykroczenie lub ukarania w postępowaniu mandatowym"); utożsamianie nagannego zachowania w sensie administracyjnoprawnym (naruszenia przepisów bhp) z winą w sensie prawa wykroczeń jest zbyt daleko idące. W kategoriach pomyłki legislacyjnej można chyba traktować przesłankę odstąpienia od wydania nakazu polegającą na braku bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia pracowników. Przypomnieć warto, że istotą regulacji prawa pracy z zakresu bhp jest to, aby chronić życie, zdrowie pracowników, a nadto wymogi higieny pracy w takim zakresie, w jakim warunki pracy szkodliwie i niebezpiecznie wpływają na organizm pracownika (zob. np. art. 215 pkt 1 k.p.). Z tych powodów celem nakazów z art. 11 ustawy o PIP jest zażegnanie niebezpieczeństwa wynikającego z działania szkodliwych lub niebezpiecznych warunków w środowisku pracy (np. art. 11 pkt 2 ustawy o PIP). Warunki szkodliwe i niebezpieczne to takie, które z definicji powodują zagrożenie dla życia lub zdrowia pracowników, i z mocy samej ustawy, tzn. regulacji k.p. i r.b.h.p., wymagają stałych działań zapobiegawczych ze strony pracodawcy. Czynniki te działają w środowisku pracy, a więc w miejscu bytowania pracownika, co oznacza, że zawsze, gdy tylko dochodzi do naruszenia przepisów o nakazie ochrony pracownika przed takim oddziaływaniem, zagrożenie jest bezpośrednie. Gradację można wprowadzić co do stopnia prawdopodobieństwa utraty życia lub zdrowia przez pracownika, ale nie co do bezpośredniości zagrożenia w warunkach nieprzestrzegania regulacji bhp. W tym aspekcie przepisy prawa pracy działają jak regulacje prawa publicznego; każde ich choćby najmniejsze naruszenie może mieć istotny wpływ dla utraty życia lub zdrowia; innych nie ma. Organ PIP nie jest w stanie własną decyzją z art. 37a ustawy o PIP tej działającej *ex lege* zależności uchylić, tworząc jakąś kategorię uzasadnionego przypadku z art. 37a zd. wstępne ustawy o PIP. Bezpłodne jurydycznie są dokonywane w takim postępowaniu wartościowania co do tego, które przepisy zaliczyć – po stwierdzeniu ich naruszenia – jako bezpośrednio grożące życiu i zdrowiu, a które jako niestwarzające takiego (tak doniosłego, tak widocznego, dostrzegalnego z nieco większym trudem) zagrożenia.

Z tych samych powodów nie da się, nie naruszając istoty przepisów prawa pracy o bhp, podjąć skutecznej próby zdefiniowania szczególnego przypadku, jaki miałby zidentyfikować organ PIP w reżimie postępowania z art. 37a ustawy o PIP, tzn. dokonać jego wykładni tak, aby go prawidłowo zastosować, a więc uchronić pracodawcę od nakazu administracyjnego i przyjąć, że naruszenie – jakkolwiek wykazane w toku postępowania – nie jest naruszeniem, którego istotą byłoby nieuprawnione niedochowanie wymogów ochrony życia i zdrowia pracownika. Nie da się pośród niezwykle licznych odmian wartości wpisujących się w interes społeczny w rozumieniu art. 7 k.p.a. wskazać na takie dobro chronione publicznie, aby dobro to uchylało interes społeczny, pozostający tu w konflikcie z interesem strony, tj. pracodawcy. Po raz kolejny ustawodawca, działając niejako z rozpędu, wyposażył organy PIP w kompetencje nawiązujące do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, tzn. dopatrywania się uwalniania od winy pracodawcy (choć naruszenia k.p. nie zawierają w swojej konstrukcji nakazu z art. 11 ustawy o PIP zawinienia) i stosowania prawa pracy jak przepisów prawa cywilnego, tzn. przez dopuszczalność stwierdzenia, że skoro zasady współżycia społecznego wskazują na: a) małe doświadczenie pracodawcy w swojej aktywności oraz b) nie doszło ani do śmierci pracownika, ani też nie uskarża się on jeszcze na chorobę zawodową – to od bezwzględnego nakazu ustawowego określonego w k.p., można odstąpić; uczynić je względnymi (uwzględnić) z mocy samego aktu organu. Nie tak przecież ma wyglądać proces stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Albo więc ustawodawca winien wyposażyć organy PIP w legitymację do sprawowania policji pracy i przekazać badanie tych spraw w reżimie wymiaru sprawiedliwości (np. w postępowaniu karnym nakazowym), albo wliczyć je do organów wymierzających sprawiedliwość, np. stosujących k.p.c., a nie do organów władzy wykonawczej.

Podsumowanie

1. Konkluzje

Refleksja nad aspektami oddziaływania regulacji prawa administracyjnego na nawiązywanie, organizację, realizację i rozwiązywanie stosunku pracy pozwala stwierdzić, że prawo administracyjne stanowi w znacznym zakresie dominujący aksjologicznie punkt odniesienia tej niezwykle zinstytucjonalizowanej relacji obligacyjnej. Relacja kodeksowego stosunku pracy stanowi obiekt zainteresowań ustawodawcy w sferze prawa administracyjnego z kilku podstawowych względów. Przede wszystkim z uwagi na powszechność stosunku pracy, jako podstawy czerpania środków utrzymania przez obywatela utrzymującego siebie i swoją rodzinę. Skoro czerpanie środków bytowania z umowy o pracę jest masowe, państwo nie może pozostawiać tego stosunku prawnego poza minimalnym choćby nadzorem. Administracja publiczna jest instytucjonalnym gwarantem realizacji tej podstawowej funkcji socjalnej stosunku pracy, nie wyłączając tytułu do wydania decyzji nakazującej wypłatę należnego wynagrodzenia.

Po wtóre, stosunek pracy, pomimo postępujących zmian społecznych, wciąż jest nieprzerwanie kojarzony ze względną stabilizacją zatrudnienia; stabilizacją tak mocną, jak tylko można tego wymagać od relacji umownej, prywatnoprawnej. Zasadą w realiach zatrudnienia pracowniczego jest kontynuowanie go przez umawiające się strony aż do nabycia uprawnień emerytalnych; podstawy rozwiązania umowy o pracę należy wykazywać, udowadniać i je usprawiedliwić. Cały zestaw instytucji z zakresu administracji sporów pracy poświęcono

maksymalizacji trwałości stosunku pracy, tzn. wykazywaniu wszelkimi metodami, że podstawa rozwiązania stosunku pracy ze strony pracodawcy może okazać się nieuzasadniona, nieusprawiedliwiona. Jeżeli jednak dochodzi do rozwiązania stosunku pracy, administracja publiczna, przybierająca postać administracji zatrudnienia, podejmuje czynności diagnozujące przyczynę niezarobkowania, a gdy ta okaże się inna aniżeli wynikająca z winy osoby zainteresowanej pracą – podejmuje aktywizację, zwłaszcza pośredniczy w nawiązaniu nowego stosunku pracy, a czasowo zastępuje wynagrodzenie świadczeniem publicznoprawnym adresowanym do bezrobotnych. Co więcej, pewne zaniedbania systemowe państwa, a nawet patologie społeczne lub niepowodzenia życiowe pozwalające przypisać winę w utracie pracy obywatelowi, dają podstawę do stosowania administracyjnoprawnej ostatniej deski ratunku osoby pozbawionej pracy w postaci świadczeń z pomocy społecznej o konstrukcji dostosowanej do ryzyka pozostawania bez pracy, nawet z własnej winy interesanta. Najbardziej drastyczne przypadki patologii prowadzące do skazania za przestępstwa na karę pozbawienia wolności pozwalają administracji publicznej wykorzystać pracę, po pierwsze, jako mechanizm resocjalizacji, a po drugie, jako mechanizm prewencji, asymilując skazanego z obowiązkiem utrzymywania się jeszcze przed opuszczeniem zakładu karnego, co zapobiega powrotom do patologii.

Sytuacja publicznoprawna lub cywilnoprawna (w tym prawnorodzinna) skłania ustawodawcę, aby wyposażał organy administracji publicznej w mechanizmy utrwalające i gwarantujące stosunek pracy, niejako wbrew zasadzie swobody umawiających się stron. Niektóre oświadczenia o nawiązaniu stosunku pracy są oświadczeniami inspirowanymi przez administrację, i to inspirowanymi wiążąco, bezdyskusyjnie, poza systemem cywilnej oferty, aktem administracyjnym, co w swej istocie wypacza relację umowną, tworząc z niej, jeżeli nie stosunek prawa administracyjnego, to przynajmniej relację o dwóch naturach. Skierowanie do pracy, roszczenie o pracę, pierwszeństwo w zabiegach o wolne stanowisko pracy – to instrumenty prawa administracyjnego premiujące osoby zasłużone dla państwa (np. kombatantów, inwalidów wojennych), funkcjonariuszy publicznych (zatrudnionych w sferze obrony narodowej, w wymiarze sprawiedliwości) zagrożonych bezrobociem lub po prostu osoby

o wyjątkowo trudnym położeniu życiowym (np. napotykające na brak pracy pomimo piętrzących się zobowiązań alimentacyjnych).

Istnieje też drugi biegun aktywności administracji w tej sferze. Została bowiem wyposażona w mechanizmy utrudniające nawiązanie stosunku pracy i utrudniające wykonywanie jej na rzecz pracodawcy. Sam pracodawca może natknąć się na konieczność uzyskania zezwolenia na nawiązanie stosunku pracy, zwłaszcza gdy pracownik nie jest obywatelem polskim, a więc może akcelerować niedobór miejsc pracy, który grozi trudnościami w sferze zabezpieczenia społecznego przeciwko bezrobociu. Pracownik, oferując pracodawcy swoje kwalifikacje, może wkroczyć w sferę zastrzeżoną dla zawodów zaufania publicznego; jego praca nie zostaje w tym wypadku sprawą zamkniętą w ramach relacji umownej, staje się sprawą publiczną. Czynności pracownicze są rozliczane przez organy administracji nadzorujące bezpieczeństwo obywateli korzystających z usług wolnych zawodów oferowanych przez pracodawców, bez względu na to, że źródłem ekonomicznym utrzymania osoby uprawiającej wolny zawód jest stosunek pracy.

Powszechność i stabilizacja umownego stosunku pracy sprawiła, że pracownik nierzadko całe swoje życie zawodowe wiąże z jednym pracodawcą; znaczną część życia spędza w realiach przestrzennych zakładu pracy. Władza publiczna zadbała więc, aby pozapracownicze sfery życia obywatela nie cierpiały zbytnio z racji tak znacznego oddziaływania zakładu pracy na wszystkie w zasadzie aspekty jego życia. Zakład pracy został przez ustawodawcę potraktowany, w szeregu regulacji, w kategoriach zakładu administracyjnego, a prywatny status pracownika uległ zespoleniu ze statusem użytkownika zakładu administracyjnego.

Zakłady pracy, podobnie jak administracja publiczna, wyposażono w godziny (dni) pracy, stanowiące quasi-godziny urzędowania. Działalność zakładu pracy przestała być sprawą prywatną pracodawcy; podobnie jak zakłady administracyjne ma on obowiązek ujawniania swojej siedziby i miejsc pracy za pomocą urządzeń zewnętrznych, narzuconych prawem miejscowym, pod rygorem odpowiedzialności administracyjnej. Zarówno znaczny rozmiar 8-godzinnego dnia pracy, jak i znaczna złożoność struktur organizacyjnych zakładów pracy oraz liczebność pracowników sprawiły, że administracja publiczna została wyposażona w kompetencje władcze

z zakresu bezpieczeństwa w procesach pracy, tak bezpieczeństwa przed wypadkami i czynnikami szkodliwymi w środowisku pracy, jak i bezpieczeństwa higienicznego, zdrowotnego. Stąd tak rozbudowane kompetencje jurysdykcyjne (nakazowo-zakazowe) organów PIP, PIS, organów nadzoru budowlanego, dozoru technicznego i SG, a także uprawnienia policyjne (kontrolne). Tak jak mechanizmy prawa administracyjnego o charakterze gwarancyjno-ekonomicznym (np. nakazy wypłaty wynagrodzenia), tak i mechanizmy bhp oraz przeciwpożarowe mają hamować zapędy pracodawcy jako silniejszej strony stosunku pracy oraz pokusę zwiększania dochodowości działalności kosztem pracowników, zwłaszcza w zakresie ich dóbr osobistych i praw pracowniczych.

System organów administracji zakładu pracy (kierownik, administracja spraw socjalnych, wspólnoty pracy, w tym samorząd pracowniczy) zabezpiecza szereg potrzeb socjalnych i bytowych pracownika (nie wyłączając usług, wypoczynku i rekreacji) niezwiązanych przecież bezpośrednio z realizacją stosunku pracy. Sama administracja zakładu pracy zdołała sformalizować wzorce działania służb wewnętrznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i higienę pracy oraz obsługę kadrowo-socjalną. Długotrwałe przebywanie obywatela w zakładzie pracy sprawiło, że status pracownika stał się nieobojętny dla udziału pracownika w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Administracja wykształciła metodykę doręczania pism w miejscu pracy, sposoby łączenia statusu pracownika ze statusem uczestnika postępowania administracyjnego (w postaci systemu zwolnień od pracy) oraz mechanizmy zaspokajania długów o charakterze pieniężnym w postępowaniu administracyjnym za pomocą zajęcia – dość pewnego świadczenia służącego skuteczności egzekucji – wynagrodzenia za pracę. Sama zaś aktywność obywatela na stanowisku pracy może w niektórych realiach okazać się pomocna przy wykonywaniu obowiązku obrony Ojczyzny, czemu służy instytucja upublicznienia stanowiska pracy, jaką jest pracowniczy przydział mobilizacyjny.

Tak więc relacja pracodawca–pracownik może czerpać swoje konstrukcyjne składniki, swoje podłoże aksjologiczne z przepisów prawa administracyjnego. Administracja publiczna działa m.in. na zewnątrz siebie, również w stosunku do obywatela-pracownika i kształtuje jego pozycję w realiach umownego, kodeksowego stosunku pracy, nie wyłączając sfery nawiązania i rozwiązania tego

stosunku. Mechanizmy prawa administracyjnego kształtują też status pracownika w sferze wewnętrznej władztwa zakładowego kierownika zakładu pracy. A to dzięki zbliżeniu pozycji zakładu pracy do statusu zakładu administracyjnego.

Istnieje wreszcie doniosła sfera styku, a raczej dość trudnego w obróbce intelektualnej przenikania się prawa administracyjnego z prawem pracy, gdzie organ administracji publicznej sam występuje jako pracodawca. Szczególny rodzaj zadań pracowniczych polegający na rządzeniu państwem w ramach władzy wykonawczej (administracji publicznej, względnie państwowej) niesie znaczące modyfikacje relacji pracowniczych. Modyfikacje te prowadzą do usłużbowienia, upaństwowienia stosunku pracy. Pomijając to, że pracownik „przepoczwarza się" z pracownika kodeksowego w pracownika pragmatycznego (z odesłaniem do k.p. wyłącznie w sprawach nieobjętych pragmatyką pracowniczą), szereg jego praw i obowiązków ma walor publicznoprawny. Już nawiązanie stosunku pracy, stanowiące konstytucyjny walor zabiegów o przyjęcie do służby publicznej, zwykle wiąże się z procedurą naboru, głównie procedurą konkursową. Sam akt nawiązania stosunku pracy nie jest prostym oświadczeniem umawiających się stron. Ustawodawca pamiętał o szczególnym desygnacie tego momentu, od którego pracownik staje się nosicielem pewnej cząstki władztwa administracyjnego swojego pracodawcy. Jeżeli sam jest zatrudniony na stanowisku piastuna organu, akt powołania nawiązującego stosunek pracy stanowi odmianę inwestytury. Jeżeli zaś jest pracownikiem takiego piastuna, akt powierzenia władzy publicznej w ramach stosunku pracy staje się nominacją. Pierwszy akt jest następstwem politycznej natury administracji publicznej, stąd jego niestabilność mierzona swobodą odwoływania; ta zaś jest delimitowana kadencyjnością organów naczelnych. Drugi akt, przeciwnie, jest wyrazem ciągłości władzy administracyjnej i jej niezależności od aktualnej linii władz naczelnych, co szczególnie widoczne jest w służbie cywilnej oraz pośród pracowników urzędów państwowych. Obydwa akty są kwalifikowanymi aktami administracyjnymi; realia ich wydawania oraz skutki prawne dają podstawy, by przypisać im cechy decyzji administracyjnej, jakkolwiek szczególnej, wydawanej w realiach zwierzchności i podległości służbowej, a przez to, co do zasady, wyłączonej z kontroli instancyjnej i kontroli ze strony wymiaru sprawiedliwości.

2. Problem art. 300 k.p. w indywidualnych sprawach administracyjnych, w których zastosowaniu podlega przepis materialnego prawa pracy

Znaczącym utrudnieniem w stosowaniu prawa administracyjnego jest brak jego części ogólnej; można mówić co najwyżej o pewnych regulacjach ustrojowoprawnych, jakkolwiek one nie inkorporują odpowiedzi na pytania o kluczowe instytucje prawa administracyjnego: stosunek prawa administracyjnego, podmioty prawa administracyjnego, władztwo administracyjne, akt administracyjny czy zasady prawa administracyjnego. W ograniczonym zakresie ustawodawca próbuje asymilować rozwiązania części ogólnej prawa cywilnego, czego dowodami są np. art. 30 § 1 k.p.a. (odsyłający w zakresie oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych – do przepisów prawa cywilnego). Otwiera to szerokie pole do dyskusji, czy obszar prawa administracyjnego nadaje się do tego, by stosować na jego gruncie w drodze analogii rozwiązania prawa cywilnego w tych niedouregulowanych połaciach relacji prawnych. Oceniać wówczas należałoby, czy istnieje jakaś międzygałęziowa zasada pierwszeństwa, czy też starszeństwa rozwiązań pierwotnych, prywatnych, czego jednak nie obejmuje już zakres tematyczny tego opracowania.

W tych jednak sprawach administracyjnych, w których – jak wykazano to we wcześniejszych partiach tekstu – dochodzi do wydania decyzji administracyjnej w reżimie k.p.a., zaś przepisami prawa materialnego podlegającymi zastosowaniu przez organ są przepisy prawa pracy[1], wspomniane dylematy, trudno powiedzieć, czy w zamierzony sposób, w pewnym przynajmniej względzie, znikają. Stosownie do art. 300 k.p. w sprawach nieuregulowanych przepisami prawa pracy do stosunku prawa pracy stosuje się odpowiednio przepisy k.c., jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy. Trzeba zatem spośród wszystkich spraw indywidualnych administracyjnych, w których podstawą decyzji jest przepis prawa pracy, wyodrębnić te, których natura wskazuje, iż dotyczą stosunku pracy. Do takich spraw z pewnością będą należały sprawy załatwiane decyzjami przełożonych służbowych w relacjach z mianowania urzędniczego,

[1] Np. w sprawach orzekanych przez organy PIP co do nakazów i zakazów, w sprawach orzekanych przez organy PIS o stwierdzeniu choroby zawodowej, w sprawach mianowań urzędniczych, w sprawach z zakresu bhp orzekanych przez organy nadzoru budowlanego, dozoru technicznego i PSP.

polecenia służbowe zmieniające treść stosunku pracy z mianowania, sprawy mianowania na pracownicze stopnie służbowe, powołania pracownicze, decyzje w sprawach zgód i opinii o zasadności rozwiązania stosunku pracy, decyzje organów PIP o nakazie wypłaty wynagrodzenia za pracę. Tego rodzaju decyzje, w których dochodzi do zastosowania materialnego prawa pracy, implikują bezpośredni skutek w sferze konstrukcyjnych cech lub zgoła w sferze bytu stosunku pracy. Do tej grupy nie wejdą zatem te decyzje, które – jakkolwiek stosują materialne prawo pracy (np. przepisy bhp) – odnoszą się do sfery organizacji pracy w zakładzie pracy jako takiej, co stanowi domenę decyzji organów PIP, dozoru technicznego, nadzoru budowlanego i PSP, np. o wstrzymaniu działalności zakładu pracy, o nakazie usunięcia uchybień w sferze warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia pracy.

W tych zatem sprawach podlegających stosowaniu przez organy administracji publicznej, w których materialna podstawa aktu administracyjnego jest inkorporowana przez materialne prawo pracy, zaś sama decyzja w pewien sposób kształtuje stosunek pracy, znika problem braku regulacji o ogólnych instytucjach gałęziowych; tymi regulacjami stają się unormowania prawa cywilnego. Dla przykładu akt organu kształtującego stosunek pracy będzie uchodził jako odmiana oświadczenia woli tego organu (art. 300 k.p. w zw. z art. 60 i nn. k.c.). Pojawią się też zagadnienia, co do zasady, zupełnie obce prawu administracyjnemu, takie jak nadużycie prawa przez organ administracji (art. 300 k.p. w zw. z art. 5 zd. 2 k.c.) albo wprowadzenie, obok legalności, probierza prawidłowości aktu administracyjnego, jakim są zasady współżycia społecznego (por. zwłaszcza *art. 7 u.p.p.*), społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa (art. 300 k.p. w zw. z art. 5 zd. 1 k.c.) oraz ustalone zwyczaje (art. 300 k.p. w zw. z art. 56 k.c.). Okazać się też może, że podanie skierowane w takiej sprawie do organu administracji publicznej jest roszczeniem w rozumieniu art. 300 k.p. w zw. z art. 125 § 1 k.c. (gdzie mowa o stwierdzeniu roszczenia orzeczeniem organu niebędącego sądem). Okazać się może również, że niejako z mocy mechanizmu transponującego sprawę administracyjną na grunt prawa pracy przyczyną wydania decyzji odmownej (np. nakaz wypłaty wynagrodzenia przez organ PIP) może się stać prywatnoprawne przedawnienie roszczenia (z art. 291 i nn. k.p.), choć przepisy prawa publicznego adresowane do organu stosującego prawo takiego przedawnienia nie będą przewidywać.

Mechanizm ucywilnienia sprawy administracyjnej załatwianej przez właściwy organ na podstawie przepisu prawa pracy otwiera wreszcie drogę w sferze orzekania o świadczeniach ze stosunku pracy do rozstrzygnięć o odsetkach od należnego pracownikowi świadczenia ze stosunku pracy (art. 300 k.p. w zw. z art. 359 i art. 481 k.c.). Jak można sądzić, właśnie w tym celu w art. 359 § 1 k.c. przewidziano decyzję właściwego organu, z której wynika, że należą się odsetki od sumy pieniężnej. Ilekroć zatem decyzja administracyjna konkretyzująca przepis materialnego prawa pracy rozstrzyga o należnym pracownikowi świadczeniu ze stosunku pracy, otwiera się z mocy art. 300 k.p. klauzula nakazująca rozciągnąć zakres rozstrzygnięcia decyzji na wszystkie przewidziane prawem cywilnym odmiany odsetek. W reżimie prawa administracyjnego materialnego podobne rozwiązanie byłoby nie do pomyślenia.

Bibliografia

Literatura

Andrzejczak M., *Zakres pojęcia spraw ze stosunków prawa pracy i stosunków służbowych w rozumieniu art. 239 pkt 1 lit. d p.p.s.a.*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4(17), s. 7–22.

Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wrocław 2010.

Baran K., *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Zasady i modele*, Warszawa 2021.

Baran K., *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003.

Baran K. (red.), *Indywidualne prawo pracy. Część szczegółowa*, „System Prawa Pracy", t. 3, Warszawa 2021.

Baran K. (red.), *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, „System Prawa Pracy", t. 4, Warszawa 2017.

Baran K. (red.), *Pragmatyki pracownicze*, „System Prawa Pracy", t. 11, Warszawa 2021.

Baran K. (red.), *Prawo rynku pracy*, „System Prawa Pracy", t. 8, Warszawa 2018.

Baran K. (red.), *Procesowe prawo pracy*, „System Prawa Pracy", t. 6, Lex nr WK 2016.

Baran K. (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021, Lex/el.

Baran K. (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa 2010.

Baran K. (red.), Szustakiewicz P., Ura E., *Zatrudnienie administracyjnoprawne*, „System Prawa Pracy", t. 12, Warszawa 2023.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

Borek-Buchajczyk R., *Ewolucja zakresu podmiotowego powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy*, [w:] A. Kosut (red.), W. Perdeus, *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Teresie Liszcz*, „Studia Iuridica Lubliniensia", t. 24, 3, Lublin 2015, s. 317–329.

Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.

Borowiec S., *Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi*, „Organizacja – Metody – Technika" 1987, nr 6.

Broniewicz W., *W kwestii powołania i odwołania dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, „Nowe Prawo" 1955, nr 11.

Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2019.

Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006.

Czechowski M., *Dualizm dróg sądowych w sprawach dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy służb umundurowanych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4, s. 86–98.

Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020.

Dąbrowska J., *Przemiany statusu prawnego funkcjonariuszy celnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2013, nr 8, s. 11–19.

Dąbrowska I., Kube J., *Trwałość stosunku służbowego policjanta*, [w:] I. Dąbrowska, J. Kube, *Zasada państwa prawnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 21–24.

Dubowik A., *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2004, nr 6, s. 2–9.

Florek L., Zieliński T., *Prawo pracy*, wyd. 4, Warszawa 1996.

Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005.

Grabińska M., *Trwałe zmiany treści stosunków pracy pracowników urzędów państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika" 1987, nr 5.

Hauser R. (red.), Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023.

Hauser R. (red.), Wierzbowski M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023.

Hoff W., *Wytyczne w administracji państwowej*, Warszawa 1984.
Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
Jagielski J., Rączka R., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Lex/el.
Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1961.
Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000.
Jaworski B., *System opiniowania funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Acta Universitatis Lodziensis" 2019, nr 87, s. 105–117.
Jełowicki M. (red.), Sand K., Szreniawski J., *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1974.
Jończyk J., *Pracowniczy status dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, [w:] W. Sanetra (red.), *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1983.
Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy*, Warszawa 1977.
Kardasz W., Krajewski R., Szymański S., *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych*, Kutno 2005.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
Kaszubowski K., *Skarga na odmowę powołania do pełnienia funkcji – przyczynek do dyskusji o granicach sądowej kontroli administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. 38, s. 669–680.
Kijowski M., *Prezes Rady Ministrów wobec imienin biurowych, przyjmowania upominków i zbiórek koleżeńskich w miejscu pracy (1945–1979). Szkic z kultury administracji*, Lublin 2021.
Kisielewicz A., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach konkursów na stanowisko*, [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzańska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.
Kłosiewicz P., *Instytucja powołania w prawie pracy a powołanie pozorne*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6, s. 994–1006.
Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.

Kobczak S., *Branżowa i terenowa koordynacja pracy przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965.

Korcz-Maciejko A., *Charakter prawny rozkazu personalnego*, niepubl. rozpr. dokt., Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Rzeszowie, 2016.

Korcz-Maciejko A., Maciejko W., *Okresowa opinia służbowa w Policji jako decyzja administracyjna*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008, nr 3, s. 19–28.

Kosut A., *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996.

Krzysztofik M., *Wybrane świadczenia pieniężne z zakresu pomocy społecznej*, [w:] A. Ziółkowska (red.), A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.

Kubot Z., *Status prawny funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w PRL*, [w:] J. Jończyk (red.), *Służby publiczne*, Wrocław–Karpacz 1982.

Kuczyński T., *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral (red.), R. Hauser, J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich, 1980–2005*, Warszawa 2005.

Kuczyński T., *Stosunek pracy na podstawie mianowania*, [w:] H. Szurgacz (red.), *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.

Kuczyński T., *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach ze stosunków służbowych*, Łódź 2009.

Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

Kuczyński T. (red.), Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, „System Prawa Administracyjnego", t. 11, Warszawa 2011.

Kumaniecki W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.

Kwapisz A., *Świadczenia rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Wrocław 2010.

Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., *Polskie prawo administracyjne*, t. 2, Warszawa 1983.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998.

Lesińska J., *Odprawa rentowa pracownika księgowości niewracającego po zwolnieniu chorobowym do pracy w szkole*, Lex/el.

Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.

Liszcz T., *Prawo pracy*, Gdańsk 1996.

Liszcz T., *Status kadr kierowniczych w zakładach pracy gospodarki uspołecznionej*, [w:] T. Zieliński (red.), *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 6, Katowice 1983.

Liszcz T., *Stosunek pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w PRL*, Lublin 1986.

Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1990.

Maciejko W., *Granice podważalności świadectwa pracy*, „Służba Pracownicza" 2004, nr 3, s. 15–16.

Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.

Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Maciejko W., *Postępowanie wobec dłużnika alimentacyjnego oraz zaliczka alimentacyjna. Komentarz*, Warszawa 2007.

Maciejko W., *Prawo osoby bezrobotnej do pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza" 2005, nr 7, s. 27–29.

Maciejko W., *Wymóg zgody starosty na rozwiązanie stosunku pracy kombatanta*, „Służba Pracownicza" 2007, nr 7.

Maciejko W., Korcz-Maciejko A., *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010.

Maciejko W., Korcz-Maciejko A., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2009.

Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Maj S., *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.

Mańk Z., *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Komentarz, przepisy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997.

Mazuryk M. (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex/el.

Michalski J., *Prawo ubogich*, Kraków 1904.

Mikuła R., *Mianowanie jako podstawa stosunku pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4.

Mitrus L., *Podporządkowanie pracownika jako zmieniająca się cecha stosunku pracy*, [w:] L. Florek (red.), Ł. Pisarczyk, *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.

Muszalski W., *Instytucja powołania na stanowisko w prawie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1976, nr 1, s. 29–35.
Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1999.
Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, Lex/el.
Nitecki S., *Świadczenia rodzinne. Procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009.
Nitecki S., *Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe*, Wrocław 2009.
Nogacka M., *Stosowanie procedury administracyjnej w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy (na przykładzie pracowników mianowanych Narodowego Banku Polskiego)*, „Organizacja – Metody – Technika" 1986, nr 8–9.
Olejniczak-Szałowska E., *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 1981, t. 3, s. 155–171.
Ostrihanska Z., Rzeplińska I., *Funkcjonowanie ustawy o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Wyniki badań*, „Archiwum Kryminologii" 1988, z. 15.
Piotrowski W. (red.), *Zagadnienia prawne stosunku pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.
Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967.
Resich Z., *Pojęcie wymiaru sprawiedliwości w świetle ostatniej nowelizacji konstytucji PRL*, „Nowe Prawo" 1977, nr 3.
Rivero J., *Les mesures d'orde interierur administratives*, Paris 1934.
Romer T., *Stosunek pracy na podstawie powołania*, „Prawo Pracy" 2006, nr 7–8.
Sanetra W., *Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej*, „Prawo Pracy" 1997, nr 3.
Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
Sanetra W., *Służba cywilna a prawo pracy*, „Prawo Pracy" 1996, nr 10.
Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz (red.), L. Nawacki, B. Wagner, *Prawo pracy a wyzwania XXI-go w. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002.
Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.
Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007.

Sierpowska I., Kogut A., *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010.
Skoczyński J., *Status prawny urzędnika służby cywilnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1996, nr 12.
Stelina J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2005 r., I PZP 11/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa" 2005, nr 4, s. 117–223.
Stelina J., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] K. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa 2010.
Stelina J., *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016.
Strugała J.R., *Realizacja uprawnień kierowniczych podmiotu zatrudniającego*, [w:] W. Jaśkiewicz (red.), *Studia nad kodeksem pracy*, Poznań 1975.
Sypniewski Z., *Niektóre problemy stabilizacji stosunku pracy pracowników aparatu państwowego*, [w:] W. Piotrowski (red.), *Zagadnienia prawne stosunku pracy w administracji państwowej*, Poznań 1981.
Sypniewski Z., *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z dnia 16 IX 1982 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1983, nr 3, s. 61–76.
Szreniawska M., *Forma prawna powołania do pełnienia funkcji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 4.
Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1972.
Szurgacz H., *Wstęp do nauki pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
Świątkowski A., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004.
Świderski K., *Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy*, „Studia Prawa Publicznego" 2023, nr 2, s. 41–75.
Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa 1968.
Święcicki M., *Prawo stosunku pracy. Zarys systemu*, Częstochowa 1949.
Święcicki M., *Ubezpieczenie społeczne a prawo pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1971, nr 8–9.
Tarno J., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
Wierzbowski M. (red.), Wiktorowska A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
Wiśniewski L., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 2, s. 107–110.

Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997.
Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 2, *Prawo stosunku pracy*, Warszawa–Kraków 1986.
Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, cz. 3, *Ochrona pracy. Prawo sporów pracy. Prawo administracji pracy, Prawo ruchu zawodowego*, Warszawa–Kraków 1986.
Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1974, nr 6.
Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
Zieliński T. (red.), *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 1, Katowice 1977.
Zorska M., *Komentarze do ustaw z dnia 31 stycznia 1950 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960.

Akty prawne

Obowiązujące

Konstytucja i ustawy

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm. i ze sprost.
Ustawa z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, t.j. Dz.U. z 1951 r., nr 58, poz. 404.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.
Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2809.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1071.
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568.
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 132.
Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 734.

Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 195.
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. 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 3 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 624.
Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, t.j. Dz.U. z 1996 r., nr 85, poz. 390.
Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 437.
Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564.
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499.
Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1459.
Ustawa z dnia 25 września 1982 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1543.
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2151.
Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 567.
Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 416.
Ustawa z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych, Dz.U. z 1985 r., nr 32, poz. 142.
Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1151.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.
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, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 636.
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 915.
Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 154.

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2039.
Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1125.
Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1952.
Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 425.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 275.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 275.
Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 87.
Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 7.
Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722.
Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 288.
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418.
Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 593.
Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 623.
Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1799.
Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 907.
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 780.
Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2117.

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1287.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 266.
Ustawa z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1997 r., nr 75, poz. 471.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 911.
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 437.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1614.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 913.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581.
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 479.
Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1749.
Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 102.
Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1332.
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 18.
Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277.
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 312.
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 551.
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1194.
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980.
Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 18.
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 749.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647.
Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2063.
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1097.
Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 334.
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1490.
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 750.
Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 902.
Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1431.
Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1267.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 143.
Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2189.

Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 570.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130.
Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1234.
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 83.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1292.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.
Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1208.
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 12.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1214.
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478.
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 214.
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1228.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 722.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 173.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r., nr 79, poz. 550.
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 712.
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1405.
Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 640.
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1616.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 97.
Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 438.
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1135.
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 409.
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483.
Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1750.
Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1443.
Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Dz.U. z 2023 r., poz. 1223.
Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 536.
Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1186.
Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 49.
Ustawa z dnia 11 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290.
Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 479.
Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 769.
Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1073.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1672.
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2015.
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 246.
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.
Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 243.
Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1213.
Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1576.
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1131.
Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1043.
Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1035.
Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 622.
Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 34.
Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 905.
Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781.
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571.
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320.
Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1992.
Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 764.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 608.
Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1691.
Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 883.
Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825.
Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167.
Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o medycynie laboratoryjnej, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1295.
Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz.U. z 2023 r., poz. 1429.
Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, Dz.U. z 2024 r., poz. 1221.

Rozporządzenia
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników, Dz.U. z 1982 r., nr 39, poz. 258.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki, Dz.U. z 1989 r., nr 28, poz. 149.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikowi zwolnień od pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1632.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2010.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy, Dz.U. z 1997 r., nr 109, poz. 704.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 169, poz. 1650.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie

organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, Dz.U. z 2002 r., nr 5, poz. 46.
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.
Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 857.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, Dz.U. z 2009 r., nr 36, poz. 284.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1836.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy, Dz.U. z 2009 r., nr 105, poz. 870.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej, Dz.U. z 2009 r., nr 222, poz. 1754.
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna, Dz.U. z 2010 r., nr 98, poz. 634.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, Dz.U. z 2010 r., nr 218, poz. 1439.
Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 250.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu, Dz.U. z 2012 r., poz. 1468.
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2499.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2190.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów, Dz.U. z 2023 r., poz. 2269.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych, Dz.U. z 2014 r., poz. 638.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie prowadzenia listy stałych mediatorów, Dz.U. z 2016 r., poz. 122.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2024.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobów przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej, Dz.U. z 2016 r., poz. 470.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1016.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazu prac uciążliwych, niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet w ciąży i kobiet karmiących dziecko piersią, Dz.U. z 2017 r., poz. 796.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie trybu wyznaczania podmiotów, na rzecz których skazani mogą wykonywać prace na cele społeczne oraz czynności tych podmiotów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1676.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1743.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywateli stosuje się

niektóre przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2428.
Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2447.
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2736.
Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie wzoru protokołu ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy, Dz.U. z 2019 r., poz. 1071.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1960.
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie ewidencjonowania stanowisk pracy związanych z obronnością, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 548.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2023 r., poz. 606.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie stanowisk pracy związanych z obronnością kraju w administracji publicznej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 994.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2023 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1240.
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie przydziałów mobilizacyjnych i pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, Dz.U. z 2024 r., poz. 823.

Inne

Rozporządzenie nr 14 Wojewody Lubelskiego z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie lubelskim, Dz.Urz. Województwa Lubelskiego z 2010 r., nr 2, poz. 15.
Rozporządzenie nr 24 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców,

obowiązujących w województwie dolnośląskim, Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 6089.
Statut Gminy Laszki przyjętuy uchwałą Rady Gminy Laszki nr XVI/165/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie Statutu Gminy Laszki, Dz.Urz. Województwa Podkarpackiego z 2013 r., poz. 819 ze zm.
Zarządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 marca 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. [wstawić po statucie]
Zarządzenie nr 18/2007 Głównego Inspektora Pracy z dnia 26 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad postępowania z protokołami przesłuchań i innymi dokumentami, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy służbowej, Biuletyn Urzędowy PIP z 2008 r., nr 1, poz. 1.
Zarządzenie nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki, M.P. z 2021 r., poz. 1088.
Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2024 r., poz. 398.

Uchylone

Konstytucja i ustawy

Konstytucja z 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.
Ustawa z dnia 28 marca 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami rolnymi, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 29, poz. 251.
Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 65, poz. 394.
Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o czasie pracy w przemyśle i handlu. Dz.U. z 1920 r., nr 2, poz. 7.
Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Dz.U. z 1920 r., nr 72, poz. 949.
Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733.
Ustawa z dnia 21 października 1921 r. o zarobkowym pośrednictwie pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 88, poz. 647.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 164.

Ustawa z dnia 16 maja 1922 r. w przedmiocie powołania Nadzwyczajnej Komisji Rozjemczej do załatwiania zatargów zbiorowych pomiędzy właścicielami nieruchomości miejskich a dozorcami domowym, Dz.U. z 1922 r., nr 39, poz. 324.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1924 r. o społecznym pośrednictwie pracy, Dz.U. z 1924 r., nr 58, poz. 585.

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

Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych, Dz.U. z 1933 r., nr 22, poz. 162.

Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innemi klęskami, Dz.U. z 1934 r., nr 41, poz. 365.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1960 r., nr 20, poz. 120.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 1967 r. o godzinach otwarcia placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności oraz rozkładzie czasu pracowników w nich zatrudnionych, Dz.U. z 1967 r., nr 13, poz. 56.

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

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1975 r., nr 20, poz. 106.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz.U. z 1982 r., nr 35, poz. 229.

Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-gospodarczego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1983 r., nr 39, poz. 176.

Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Linie Lotnicze „Lot", Dz.U. z 1984 r., nr 55, poz. 281.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457.

Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414.

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, DzU. z 1991 r., nr 106, poz. 457.

Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, Dz.U. z 1995 r., nr 4, poz. 17.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 58, poz. 415.

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 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1996 r., nr 89, poz. 402.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483.

Ustawa z dnia 10 października 2020 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2020 r., poz. 2207.

Rozporządzenia

Rozporządzenie Ministra Byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 14 października 1921 r. o państwowych urzędach pośrednictwa pracy, Dz.U. z 1921 r., nr 93, poz. 687.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 sierpnia 1923 r. ustalającego starszeństwo i warunki przyjęcia oficera zawodowego, przeniesionego do rezerwy, ponownie na oficera zawodowego, Dz.U. z 1923 r., nr 84, poz. 647.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1924 r. o nadaniu statutu dla Państwowej Fabryki Związków Azotowych w Chorzowie, Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 568.

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1924 r. o statucie przedsiębiorstwa Polskie Lasy Państwowe, Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 570.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw: przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji, Dz.U. z 1927 r., nr 25, poz. 195.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa, Dz.U. z 1927 r., poz. 823.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o godzinach handlu i godzinach otwarcia zakładów handlowych i niektórych przemysłowych, Dz.U. z 1928 r., nr 38, poz. 364.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r., nr 36, poz. 341.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz.U. z 1928 r., nr 37, poz. 350.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o sądach pracy, Dz.U. z 1934 r., nr 95, poz. 854.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1963 r. w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach pracowniczych prezydiów rad narodowych oraz na niektórych stanowiskach w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym, Dz.U. z 1963 r., nr 35, poz. 203.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 1974 r. w sprawie komisji rozjemczych oraz komisji odwoławczych do spraw pracy, Dz.U. z 1976 r., nr 31, poz. 183.

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 17 stycznia 1975 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, Dz.U. z 1975 r., nr 3, poz. 10 ze zm.

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1983 r. w sprawie określenia zakładów pracy, w których stosuje się szczególne przepisy dotyczące stosunku pracy w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego, Dz.U. z 1983 r., nr 40, poz. 182.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych, Dz.U. z 1983 r., nr 48, poz. 215.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu, Dz.U. z 1991 r., nr 122, poz. 541.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych, Dz.U. z 1995 r., nr 38, poz. 189.

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej, Dz.U. z 2020 r., poz. 537.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum, Dz.U. z 2002 r., nr 214, poz. 1808.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawana zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1189.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2012 r., poz. 432.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, Dz.U. z 2014 r., poz. 667.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 lipca 2022 r. w sprawie zezwoleń na pracę i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, Dz.U. z 2022 r., poz. 1558.

Inne

Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego [z dnia 4 kwietnia 1918 r.] o otworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, Dz.Pr.P.P. z 1918 r., nr 5, poz. 8.

Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy, Dz.Pr.P.P. z 1918 r., nr 14, poz. 31.

Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia, Dz.U. z 1945 r., nr 30, poz. 182.

Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1947 r., nr 8, poz. 42.

Okólnik nr 55 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 1945 r. w sprawie całkowitego zaniechania bankietów i przyjęć reprezentacyjnych, niepubl.

Okólnik nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1946 r., niepubl.

Okólnik nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1948 r. w sprawie zbiórek na podarki i przyjęć koleżeńskich w urzędach, Dz.Urz. Ministerstwa Przemysłu i Handlu z 1948 r., nr 5, poz. 66.

Okólnik nr 91 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1970 r. w sprawie urządzania przyjęć koleżeńskich i zbierania składek na prezenty w zakładach pracy, niepubl.

Okólnik nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 1971 r. w sprawie zakazu urządzania przyjęć koleżeńskich i ofiarowania oraz przyjmowania upominków w zakładach pracy, M.P. z 1971 r., nr 51, poz. 331.

Pismo okólne nr 76 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie zakazu urządzania przyjęć koleżeńskich i ofiarowywania oraz przyjmowania upominków, niepubl.

Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 11 czerwca 1918 r., Dz.U. z 1918 r., nr 6, poz. 13.

Uchwała Prezydium Rządu z dnia 11 sierpnia 1950 r. w sprawie pracy i zakresu działania wydziałów kadr w państwowych urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach, M.P. z 1950 r., nr 94, poz. 1184.

Uchwała nr 250 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1973 r. w sprawie służby pracowniczej w państwowych jednostkach organizacyjnych, M.P. z 1990 r., nr 24, poz. 181.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 6 marca 1982 r. w sprawie świadczeń zakładów pracy na rzecz pracowniczych ogrodów działkowych, M.P. z 1982 r., nr 9, poz. 57.

Uchwała Rady Ministrów nr 84 z dnia 30 maja 1990 r. w sprawie uznania niektórych uchwał Rady Ministrów ogłoszonych w Monitorze Polskim za nieobowiązujące, M.P. z 1990 r., nr 24, poz. 181.

Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 października 1953 r. w sprawie ustalenia regulaminu ochotniczej i obowiązkowej zakładowej straży pożarnej, M.P. z 1953 r., nr 103, poz. 1394.

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 stycznia 1962 r. w sprawie zasad powoływania i rozmieszczania straży pożarnych, M.P. z 1962 r., nr 5, poz. 17.

Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 sierpnia 1993 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu likwidacji niektórych zakładowych straży pożarnych, M.P. z 1993 r., nr 47, poz. 451.

Wykaz orzeczeń

Trybunał Konstytucyjny

Postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., K 44/13, OTK ZU, Seria A, 2015, nr 1, poz. 14.

Wyrok z dnia 9 czerwca 1997 r., K 24/96, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

Wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU, Seria A, 2002, nr 7, poz. 94.

Sąd Najwyższy

Postanowienie z dnia 25 maja 1976 r., I PRN 37/76, OSNCP 1976, nr 11, poz. 258.

Postanowienie z dnia 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93, „Państwo i Prawo" 1994, nr 2, s. 107.

Uchwała z dnia 4 października 1994 r., I PZP 42/94, OSNP 1994, nr 11, poz. 184.

Uchwała z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSNP 2007, nr 3–4, poz. 37.

Wyrok z dnia 5 września 1991 r., I PRN 39/91, OSNPiUS 1992, nr 10, poz. 3.

Wyrok z dnia 5 września 1991 r., I PZP 60/91, OSNC 1992, nr 7–8, poz. 123.

Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., III RN 54/02, Lex nr 110625.

Wyrok z dnia 7 lipca 2005 r., II PK 351/04, OSNP 2006, nr 11–12, poz. 171.

Wyrok z dnia 6 maja 2009 r., II PK 95/09, OSNP 2011, nr 1–2, poz. 6.

Naczelny Sąd Administracyjny

Postanowienie z dnia 9 maja 2001 r., II SA 3381/00, Lex nr 53779.

Postanowienie z dnia 5 czerwca 2003 r., II CKN 185/01, Lex nr 1130936.

Postanowienie z dnia 14 kwietnia 2005 r., OSK 916/04, Lex nr 169412.

Uchwała z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 6/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 48.

Uchwała z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 69.

Uchwała z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 2/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 18.

Wyrok z dnia 19 lutego 1981 r., SA 240/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 2.

Wyrok z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9, poz. 169.

Wyrok z dnia 13 marca 1985 r., SA/Wr 837/84, OSP 1988, nr 5, poz. 123.

Wyrok z dnia 16 stycznia 1991 r., II SA 901/90, CBOSA.

Wyrok z dnia 12 lutego 1991 r., SA/Lu 889/90, OSP 1992, nr 2, poz. 27.

Wyrok z dnia 15 kwietnia 1991 r., II SA 258/91, OSP 1992, nr 11–12, poz. 231.
Wyrok z dnia 19 kwietnia 1991 r., II SA 288/91, OSP 1992, nr 7–8, poz. 159.
Wyrok z dnia 24 września 1991 r., II SA 746/91, OSP 1992, nr 3, poz. 64.
Wyrok z dnia 10 października 1991 r., II SA 706/01, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 86.
Wyrok z dnia 11 października 1991 r., II SA 768/91, ONSA 1992, nr 1, poz. 1.
Wyrok z dnia 22 października 1991 r., II SA 683/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 28.
Wyrok z dnia 12 grudnia 1991 r., II SA 1079/91, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 74.
Wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r., II SA 161/92, OSPiKA 1985, nr 2, poz. 27.
Wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r., II SA 789/92, CBOSA.
Wyrok z dnia 19 kwietnia 1994 r., II SA 451/84, OSPiKA 1985, nr 2, poz. 27.
Wyrok z dnia 13 sierpnia 1996 r., SA/Rz 706/96, OSS 1997, nr 1, poz. 10.
Wyrok z dnia 21 kwietnia 1999 r., II SAB 25/99, „Prawo Pracy" 1999, nr 7, s. 39.
Wyrok z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 1432/00, CBOSA.
Wyrok z dnia 14 lutego 2001 r., II SA 2908/00, CBOSA.
Wyrok z dnia 1 lipca 2004 r., II SA 4031/03, Lex nr 173993.
Wyrok z dnia 31 sierpnia 2004 r., OSK 460/04, CBOSA.
Wyrok z dnia 4 listopada 2005 r., I OSK 192/05, CBOSA.
Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., I OSK 333/07, Legalis.
Wyrok z dnia 18 października 2007 r., I OSK 1470/06, CBOSA.
Wyrok z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GSK 477/07, Lex nr 3190568.
Wyrok z dnia 7 maja 2010 r., II OSK 725/10, CBOSA.
Wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., I OSK 2899/12, Lex nr 1325030.
Wyrok z dnia 14 maja 2014 r., II OSK 3116/13, CBOSA.
Wyrok z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 1781/13, CBOSA.
Wyrok z dnia 2 września 2016 r., I OSK 2901/14, Lex nr 2118762.
Wyrok z dnia 31 maja 2017 r., I OSK 298/17, CBOSA.
Wyrok z dnia 8 października 2018 r., I OSK 2495/16, CBOSA.
Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., II OSK 1102/18, Lex nr 3190568.
Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 394/21, CBOSA.
Wyrok z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 905/21, CBOSA.
Wyrok z dnia 15 listopada 2022 r., III OSK 46/21, Lex nr 3449423.
Wyrok z dnia 6 grudnia 2022 r., III OSK 1720/21, Lex nr 3446931

Wyrok z dnia 21 marca 2023 r., III OSK 2007/21, Lex nr 3600251.
Wyrok z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1288/23, Lex nr 3702778.
Wyrok z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1314/23, Lex nr 3702779.
Wyrok z dnia 2 lutego 2024 r., II GSK 1321/23, Lex nr 3696568.
Wyrok z dnia 6 lutego 2024 r., II GSK 1402/23, Lex nr 3700132.
Wyrok z dnia 13 lutego 2024 r., II GSK 1353/23, Lex nr 3698546.
Wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., II GSK 1744/23, Lex nr 3698977.
Wyrok z dnia 12 marca 2024 r., II GSK 1631/23, Lex nr 3705563.
Wyrok z dnia 16 lipca 2024 r., III OSK 223/23, Lex nr 3743280.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
Wyrok z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 299/21, Lex nr 3176150.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Wyrok z dnia 9 sierpnia 2005 r., II SA/Kr 1313/03, CBOSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie
Wyrok z dnia 11 października 2007 r., III SA/Lu 282/07, CBOSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., II SA/Po 460/18, Lex nr 2735543.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
Wyrok z dnia 16 czerwca 2020 r., II SA/Rz 1256/19, CBOSA.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Postanowienie z dnia 8 maja 2012 r., VII SA/Wa 639/12, CBOSA.
Wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1918/05, CBOSA.
Wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1974/05, LexPolonica nr 1254111.
Wyrok z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Wa 1190/06, CBOSA.
Wyrok dnia 30 kwietna 2007 r., II SAB/Wa 186/06, Lex nr 335153.
Wyrok z dnia 7 września 2007 r., II SA/Wa 545/07, CBOSA.
Wyrok z dnia 7 kwietnia 2008 r., II SAB/Wa 138/07, CBOSA.
Wyrok z dnia 26 października 2011 r., II SA/Wa 1760/10, Lex nr 1153538.
Wyrok z dnia 6 lipca 2017 r., II SA/Wa 355/17, Legalis.
Wyrok z dnia 29 października 2019 r., II SAB/Wa 303/19, Lex nr 3031677.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Wyrok z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Wr 625/18, Lex nr 2656543.