

STOSUNKI PRACY OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE ORGANÓW PAŃSTWA

Jakub Stelina

MONOGRAFIE

STOSUNKI PRACY OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE ORGANÓW PAŃSTWA

Jakub Stelina

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
Projekt dofinansowany z grantu Narodowego Centrum Nauki – umowa nr UMO-2014/13B/H55/03558

Stan prawny na 1 września 2016 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Zbigniew Góral

Prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Anna Januchta-Barańczyk

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-625-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Beacie, Łukaszowi i Pawłowi

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wprowadzenie / 15

Rozdział I

Pojęcie i konstrukcja prawna organu państwa / 21

1.1. Uwagi wprowadzające / 21

1.2. Pojęcie organu państwa. Konstytucyjny system organów państwa / 25

1.2.1. Organ państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej / 25

1.2.2. Pojęcie organu państwa / 30

1.2.3. Zarys systemu organów państwa / 36

1.2.3.1. Organy władzy stanowiącej / 36

1.2.3.2. Organy władzy wykonawczej / 37

1.2.3.3. Organy władzy sądowniczej / 45

1.2.3.4. Pozostałe organy państwa / 46

1.3. Konstrukcja prawna organu państwa / 46

1.3.1. Koncepcja organu w prawie prywatnym i publicznym / 46

1.3.2. Elementy konstrukcyjne pojęcia organu państwa / 58

1.3.3. Organ państwa a piastun organu / 62

1.3.4. Rodzaje organów państwa / 70

1.4. Podsumowanie rozdziału I / 73

Rozdział II

Reżimy zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa / 78

2.1. Uwagi wprowadzające / 78

2.2. Rodzaje reżimów zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa i formuła delimitacji tych reżimów / 84

- 2.2.1. Reżimy zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa / **84**
- 2.2.2. Formuła delimitacji reżimów zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa / **98**
- 2.3. Stosunki służbowe osób pełniących funkcje organów państwa – charakterystyka ogólna / **105**
 - 2.3.1. Zakres podmiotowy stosunków służbowych osób pełniących funkcje organów państwa / **105**
 - 2.3.2. Cechy szczególne stosunków służbowych osób pełniących funkcje organów państwa / **110**
- 2.4. Stosunki zatrudnienia ustrojowoprawnego osób pełniących funkcje organów państwa – charakterystyka ogólna / **119**
 - 2.4.1. Zakres podmiotowy stosunków zatrudnienia ustrojowoprawnego osób pełniących funkcje organów państwa / **119**
 - 2.4.2. Cechy szczególne stosunków zatrudnienia ustrojowoprawnego osób pełniących funkcje organów państwa / **125**
- 2.5. Podsumowanie rozdziału II / **131**

Rozdział III

Zakres podmiotowy i właściwości stosunków pracy osób pełniących funkcje organów państwa / 137

- 3.1. Uwagi wprowadzające / **137**
- 3.2. Zakres podmiotowy stosunków pracy osób pełniących funkcje organów państwa / **140**
 - 3.2.1. Uwagi wstępne / **140**
 - 3.2.2. Formuła delimitacji stosunków pracy / **142**
 - 3.2.3. Organy władzy wykonawczej / **146**
 - 3.2.4. Organy wymiaru sprawiedliwości / **149**
 - 3.2.5. Organy kontroli i ochrony prawnej / **154**
- 3.3. Podstawy stosunków pracy osób pełniących funkcje organów państwa / **155**
 - 3.3.1. Uwagi wstępne. Rola umowy o pracę / **155**
 - 3.3.2. Powołanie / **161**
 - 3.3.3. Wybór / **164**
 - 3.3.4. Mianowanie / **167**

- 3.4. Koncepcja nieparadygmatycznego zatrudnienia
pracowniczego / **168**
 - 3.4.1. Uwagi wstępne / **168**
 - 3.4.2. Pojęcie i istota nieparadygmatycznego zatrudnienia
pracowniczego / **170**
 - 3.4.3. Funkcje nieparadygmatycznego zatrudnienia
pracowniczego / **181**
 - 3.5. Charakter prawny i właściwości stosunków pracy osób pełniących
funkcje organów państwa / **185**
 - 3.5.1. Uwagi wstępne / **185**
 - 3.5.2. Charakter prawny stosunków pracy osób pełniących
funkcje organów państwa / **187**
 - 3.5.3. Inne cechy szczególne stosunków pracy osób pełniących
funkcje organów państwa / **198**
 - 3.6. Podsumowanie rozdziału III / **202**
- Zakończenie / **209**
- Bibliografia / **213**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- Konstytucja** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.u.s.p.** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902)
- u.p.u.p.** ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.)
- u.p.z.** ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)

u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
u.w.a.r.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)
u.w.m.	ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1605 z późn. zm.)
ustawa o ABW	ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1929 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prz. Leg.	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
Zesz. Nauk. UG	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego

Inne

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	Agencja Wywiadu
CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne
NIK	Najwyższa Izba Kontroli

PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
SKW	Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	Sąd Najwyższy
SWW	Służba Wywiadu Wojskowego

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej monografii jest problematyka zatrudnienia pracowniczego piastunów organów państwa. Takie zakreślenie obszaru badawczego przesądziło o kilku ważnych założeniach wyjściowych, determinujących zakres i charakter dalszych analiz. Pierwszym i najważniejszym z nich jest to, że w zasadniczej swej części rozważania dotyczą zagadnień z zakresu prawa pracy, nastawione są więc głównie na ukazanie podstawowej konstrukcji prawnej tej gałęzi prawa, jaką jest stosunek pracy, służący jako podstawa formalnoprawna zatrudnienia szczególnej kategorii osób zajmujących najwyższe stanowiska w hierarchii aparatu państwowego. Można więc stwierdzić, że mamy tu do czynienia z zastosowaniem ochronnej z natury konstrukcji prawnej w nietypowym dla siebie kontekście, co samo w sobie wydaje się dostatecznym uzasadnieniem zajęcia się tą problematyką. Oczywiście ze względu na to, że dotyka ona szeroko pojmowanej problematyki zatrudnienia w sferze publicznej, konieczne były liczne odwołania się do innych dziedzin prawoznawstwa, głównie prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego, a zwłaszcza tzw. prawa służbowego (prawa funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych). Po drugie, przedmiotem pracy nie jest zatrudnienie publiczne w ogóle, lecz jedynie charakterystyka niewielkiej, ale kluczowej grupy podmiotów zatrudnionych na najważniejszych stanowiskach w sferze publicznej. Ograniczenie się jedynie do grona piastunów organów państwa zawęży też w sposób naturalny obszar analiz do zatrudnienia jedynie w jednostkach administracji i władzy publicznej (państwowej i samorządowej). I wreszcie trzecie założenie, o którym należy tu wspomnieć, to charakter samych rozważań. Ich celem nie było rozstrzyganie problemów interpretacyjnych, które pojawiają się w związku ze stosowaniem przepisów prawa

pracy w stosunku do piastunów organów. Analizy dogmatycznoprawne zostały więc ograniczone do niezbędnego minimum. W pracy chodziło raczej o ukazanie kontekstu systemowego poruszanych zagadnień. Było to konieczne, gdyż problematyka zatrudnienia osób pełniących funkcje organów państwa nigdy nie była szerzej omawiana w doktrynie. Celem pracy jest więc uporządkowanie teoretycznej analizowanej kwestii, co z kolei powinno ułatwić ewentualne pogłębienie tematu z perspektywy dogmatycznoprawnej.

Problematyka zatrudnienia w sferze publicznej, a więc w różnego rodzaju jednostkach organizacyjnych państwa, to ważna część szerzej pojmowanego prawa zatrudnienia, obejmującego nie tylko tradycyjnie rozumiane prawo pracy, ale także inne działy prawa, jak np. prawo służbowe. W wielu państwach kwestie te są przedmiotem ożywionego zainteresowania doktryny, a niekiedy nawet wchodzą w skład osobnej gałęzi prawa (np. prawa urzędniczego w Niemczech czy prawa służby publicznej we Francji lub w Hiszpanii). Szczególnie interesująco kwestia ta przedstawia się w Polsce, gdyż zjawisko określane mianem zatrudnienia w sferze publicznej ma charakter wielowymiarowy. Z jednej strony podlega ono reglamentacji prawnej więcej niż jednej gałęzi prawa. W niniejszej pracy wyróżniam trzy reżimy prawne zatrudnienia w sferze publicznej – pracowniczy (reglamentowany prawem pracy), służbowy (administracyjnoprawny) i ustrojowy (konstytucyjnoprawny). Z drugiej strony w poszczególnych państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych zatrudniane są osoby o zróżnicowanym statusie prawnym. Wyróżnić możemy tu kilka kategorii podmiotów. Wydaje się, że najbardziej trafnym podziałem jest podział na korpus merytoryczny, personel pomocniczy (obsługowy) oraz korpus polityczny. W pierwszej grupie mieszczą się osoby wykonujące merytoryczne zadania państwa, a więc urzędnicy i funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. W grupie personelu pomocniczego zatrudnia się osoby do wykonywania zadań wspomagających (np. ochrony, obsługi administracyjnej, kierowców, personel sprzątający itp.). Wreszcie korpus polityczny obejmuje doradców, asystentów, członków gabinetów politycznych oraz kierowników jednostek, a więc osoby zatrudnione na stanowiskach organów. Zainteresowanie doktryny zatrudnieniem w sferze publicznej jest zróżnicowane w zależności od tego, o której z wyżej wyróżnionych kategorii zatrudnienia jest mowa.

Status prawny personelu pomocniczego (obsługowego) jest regulowany ogólnymi przepisami prawa pracy (lub prawa cywilnego w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o świadczenie usług), wyjątkowo przepisami pragmatyk pracowniczych (np. w niewielkim zakresie ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902, czy ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269 z późn. zm.). Problematyka zatrudnienia tych osób – jako przedmiot regulacji ogólnych – jest bardzo dobrze opracowana w doktrynie.

Status prawny korpusu merytorycznego regulują przepisy tzw. pragmatyk (urzędników państwowych – pragmatyki urzędnicze, funkcjonariuszy państwowych – pragmatyki służbowe). Również w tym przypadku mamy do czynienia z dość bogatą literaturą przedmiotu. Jeśli chodzi o prawo urzędnicze, w ostatnim czasie ukazały się cztery podręczniki z tego zakresu oraz kilka monografii specjalistycznych. Powoli powstaje doktryna na temat stosunków służbowych, czego wyrazem jest choćby t. 11 *Systemu Prawa Administracyjnego*, poświęcony w znacznej mierze temu właśnie zagadnieniu. Można więc skonstatować, że zatrudnienie pracowników i funkcjonariuszy sfery publicznej w obu wymienionych korpusach jest przedmiotem zainteresowania doktryny. Natomiast oceny tej nie można w żaden sposób odnieść do zatrudnienia korpusu politycznego, a zwłaszcza do zatrudnienia na stanowiskach organów administracji i władzy publicznej. Co prawda funkcjonowanie organów państwa jest przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego ustrojowego oraz konstytucyjnego, jednak koncentruje się ona niemal wyłącznie na ich usytuowaniu ustrojowym i kompetencjach. W ogóle pomijane są natomiast kwestie związane ze statusem socjalno-zawodowym osób będących piastunami organów. Status ten nie jest taki sam dla wszystkich osób pełniących funkcje organów. Wyodrębnić należy trzy odrębne sytuacje, gdyż w grę mogą tu wchodzić trzy osobne reżimy prawne: prawo pracy, prawo administracyjne (służbowe) i prawo konstytucyjne. Stosownie do tego osoby pełniące funkcje organów mogą pozostawać w stosunku pracy, w stosunku służbowym bądź w stosunku zatrudnienia konstytucyjnoprawnego (ustrojowoprawnego). Z każdym z nich wiążą się całkowicie odmienne problemy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Problemy teoretyczne dotyczą usytuowania danej kategorii stosunku prawnego w ramach określonej gałęzi prawa i jej relacji do podstawowych dla tej

gałęzi konstrukcji prawnych. Problemy praktyczne odnoszą się natomiast do trudności wynikających ze stosowania przepisów danej gałęzi prawa do stosunku zatrudnienia piastuna organu. Niekiedy problemy związane są z brakiem w ogóle regulacji prawnych.

Tematyka piastunów organów państwa jest częścią szerszego zagadnienia piastunów organów wszelkich jednostek organizacyjnych, także prywatnych. Związki są oczywiste, ponieważ wchodzi tu w grę bardzo podobne mechanizmy. Podobieństwa te będą oczywiście odzwierciedlone w treści pracy (np. w rozdziale I, w którym mowa o konstrukcji organu). Jednak problematyka organów w prawie prywatnym i publicznym wykazuje też sporo różnic. Dlatego pomimo bogatej literatury na temat zatrudnienia organów w prawie prywatnym (ostatnio np. ukazała się monografia T. Duraja na ten temat pt. *Podporządkowanie pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w organizacjach*, Warszawa 2013), warto było podjąć się opracowania podobnego zagadnienia w kontekście prawa publicznego, gdyż kwestie dotyczące zatrudniania osób fizycznych na stanowiskach organów administracji i władzy publicznej to materia niezbadana dotychczas przez doktrynę prawa pracy, prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego. Dlatego jednym z celów niniejszego opracowania jest wypełnienie tej luki.

Problematyka stosunków pracy osób pełniących funkcje organów państwa należy wprost do przedmiotu prawa pracy. Jednak w istocie specyfika tego tematu sprawia, że w jego ramach niezbędne jest odwołanie się do innych dziedzin prawa.

Po pierwsze, konieczne było ustosunkowanie się do samej koncepcji organu państwa. Pojęcie to, co może wydawać się dość dziwne, nie ma utrwalonego znaczenia w doktrynie, co więcej praktycznie nie występuje ono w Konstytucji. Jest jednak na tyle poręczne, że posłużyło w niniejszej pracy do oznaczenia podstawowego kręgu osób objętych rozważaniami. Koncepcja organu państwa i związane z nią zagadnienia zostały naświetlone w rozdziale I.

Po drugie, nie wszystkie relacje łączące osoby pełniące funkcje organów mają charakter stosunku pracy. Pewna ich część przybiera postać stosunków służbowych, a w jeszcze innych przypadkach mamy do czynienia jedynie z tzw. zatrudnieniem konstytucyjnoprawnym, które należy postrzegać jako

odmianę zatrudnienia w ramach stosunku organizacyjnoprawnego. Koniecznym elementem prowadzonych analiz było zatem dokonanie klasyfikacji owych stosunków, wyznaczenie klarownych kryteriów delimitacji i oczywiście ocena podejmowanych przez ustawodawcę decyzji. A zatem w istocie poruszona problematyka badawcza uwzględniać powinna także aspekty z innych niż prawo pracy gałęzi prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego (jako że stosunki służbowe funkcjonariuszy publicznych mają charakter administracyjnoprawny czy ściślej – ustrojowo-administracyjnoprawny) oraz prawa konstytucyjnego. Dodatkowo przedmiot badań można rozpatrywać w szerszym kontekście prawa zatrudnienia. Obecnie prawo zatrudnienia nie ma statusu gałęzi prawa ani też działu prawa. Jest to raczej wytwór doktrynalny, który jest czasami używany w doktrynie na oznaczenie kompleksu norm prawnych o zróżnicowanym charakterze prawnym i przynależności gałęziowej, których wspólnym mianownikiem jest przedmiot w postaci stosunków zatrudnienia. Wydaje się, że obecnie wyróżnić możemy aż sześć różnych rodzajów stosunków zatrudnienia – stosunki pracy, stosunki służbowe, stosunki zatrudnienia cywilnoprawnego, stosunki zatrudnienia konstytucyjnego, stosunki zatrudnienia penalnego i stosunki zatrudnienia kanonicznego. Zagadnienia te zostały omówione w rozdziale II.

W rozdziale III starano się ukazać specyfikę zatrudnienia pracowniczego piastunów organów, a więc nie tylko jego zakres podmiotowy, ale także charakter prawny stosunku pracy zawieranego z osobami pełniącymi najważniejsze funkcje kierownicze, administracyjne i polityczne w aparacie państwowym oraz najważniejsze cechy tego stosunku.

Każdy rozdział kończy się zwięzłą rekapitulacją prowadzonych w jego ramach rozważań. Ze względu na specyfikę zatrudnienia w sferze publicznej, która w każdym państwie jest z reguły funkcją wielu różnych czynników o charakterze lokalnym, uwagi prawnoporównawcze zostały ograniczone do niezbędnego minimum.

Jak widać, niniejsza monografia dotyczy w znacznej mierze problematyki zatrudnienia o charakterze politycznym. Jest to sfera obejmująca szeroki zakres podmiotowy. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że do stanowisk politycznych zalicza się większość stanowisk organów administracji oraz władzy państwowej i samorządowej. Stanowiska te mają charakter

stricte polityczny lub quasi-polityczny. Stanowiskami o charakterze *stricte* politycznym są stanowiska najwyższych organów władzy (np. Prezydenta) i administracji (Prezesa i pozostałych członków Rady Ministrów, kierowników urzędów państwowych). Charakter quasi-polityczny mają te stanowiska, co do których co prawda deklaruje się apolityczność, ale które są obsadzone w trybie politycznym (np. stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych itp.). Rozdział sfery wykonawczej i politycznej ma doniosłe znaczenie dla funkcjonowania państwa, gdyż wynika z podstawowych założeń aksjologicznych ustroju politycznego zapisanych w ustawie zasadniczej. W art. 153 konstytucji mowa jest wprost o apolitycznej służbie cywilnej. Można więc przyjąć, że apolityczny charakter aparatu wykonawczego państwa jest wartością służącą lepszemu urzeczywistnianiu zadań i funkcji administracji. Każdy ma prawo do określonego światopoglądu i wyborów politycznych. Każdy, a więc zarówno urzędnik reprezentujący państwo, jak i obywatel załatwiający swoje sprawy w urzędzie. Jednak w relacji pomiędzy nimi kwestie przekonań politycznych nie mogą w systemie demokratycznym mieć żadnego znaczenia, a już na pewno nie mogą wpływać na kierunek rozstrzygnięć administracyjnych. Jest to jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, wyraz idei, że praca w administracji jest rodzajem służby publicznej, a państwo dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dlatego sprawą istotną jest dokonanie precyzyjnej delimitacji sfery „politycznej” i „apolitycznej” w działalności jednostek, organów i instytucji państwowych.

W tym miejscu szczególnie podziękowania pragnę złożyć profesorom Zbigniewowi Góralowi z Uniwersytetu Łódzkiego oraz Krzysztofowi Wójtowiczowi z Uniwersytetu Wrocławskiego, których cenne uwagi recenzyjne wpłynęły na ostateczny kształt niniejszej książki.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 30 czerwca 2016 r.

Gdańsk, sierpień 2016 r.

Rozdział I

Pojęcie i konstrukcja prawna organu państwa

1.1. Uwagi wprowadzające

Państwo działa przez swoje organy. Państwo jest bowiem odmianą, być może najważniejszą, organizacji społecznej, rozumianej jako określona grupa ludzi o wyraźnie zarysowanych i trwałych rolach członków wchodzących w jej skład¹. Od innych organizacji społecznych państwo odróżnia się pewnymi cechami. Na gruncie prawa i innych nauk społecznych (np. socjologii czy politologii) wśród elementów wyróżniających państwo wymienia się najczęściej trzy – terytorium, ludność i władzę polityczną². Z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań nie ma potrzeby dokonywania szczegółowej analizy pojęcia i cech państwa, a zwłaszcza rozstrzygnięcia wielu spornych zagadnień, jakie na tym tle się pojawiają. Kluczowe znaczenie ma natomiast konstatacja, że państwo jako organizacja społeczna należy do kategorii podmiotów niefizykalnych. Fizykalny charakter ma co prawda część składających się na państwo elementów (ludność i terytorium), jednak nie zmienia to istoty państwa jako podmiotu istniejącego ze względu na przyjmowane w poszczególnych społecznościach konwencje. Z perspektywy prawnoznawstwa państwo jest bowiem jednostką organizacyjną, w dodatku jednostką o szczególnym charakterze. W ogólnej teorii prawa, jak również na gruncie teorii poszczególnych dogmatyk prawnych, status ontologiczny jednostek organizacyjnych (osób prawnych) jest sporny. Choć wyróżnia się

¹ A. Redelbach (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 26.

² W. Lang (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 64 i n.

co najmniej kilka grup poglądów na ten temat³, to jednak żadna z nich nie zakłada możliwości występowania (działania) w obrocie prawnym i społecznym państwa (jednostki organizacyjnej) *per se*. Wymagane jest tu bowiem istnienie podmiotu (-ów), których działania można przypisać samej organizacji. Funkcję taką pełnić mogą wyłącznie osoby fizyczne, które w świetle występujących w danej społeczności reguł mają ku temu stosowne umocowanie. Status owych osób fizycznych może być różny, podobnie jak różne mogą być sposoby ich umocowania. Jedną z najczęściej występujących we współczesnych państwach form umocowania osób fizycznych działających „za państwo” jest właśnie koncepcja organu.

Koncepcja organu jest zatem ściśle powiązana z inną ważną konstrukcją normatywną, jaką jest jednostka organizacyjna wyodrębniona i posiadająca własną, tzn. wydzieloną od osób fizycznych, podmiotowość prawną. Każda jednostka organizacyjna należy w istocie do bytów abstrakcyjnych⁴, które „istnieją” jedynie jako mniej lub bardziej złożone zespoły więzi (relacji) społecznych i prawnych, czy – jak to trafnie ujął T. Giaro – istnieją „mocą prawniczej konwencji”⁵. Aby taki „byt” mógł korzystać ze swej odrębnej podmiotowości (jeśli oczywiście w danym systemie jednostka taka posiada zdolność prawną), musi mieć jakieś ogniwa zaczepione w świecie realnym. Można więc skonstatować, że elementem konstrukcyjnym każdej jednostki organizacyjnej jest istnienie co najmniej jednego organu. Z drugiej zaś strony bez istnienia jednostek organizacyjnych koncepcja organu nie miałaby sensu. Bardzo dobrze ową zależność widać w odniesieniu do państwa stanowiącego przedmiot zainteresowania niniejszych rozważań.

Już w wysoko rozwiniętych strukturach państwowych starożytności widać było wyraźnie załączki współczesnych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, które traktowano jako byty prawne, odrębne od osób fi-

³ J. Wróblewski, *Teorie osób prawnych – zarys podejścia semiotycznego* (w:) *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej Prof. dr. hab. Adama Szpunara*, red. A. Rembieliński, Warszawa–Łódź 1983, s. 69 i n.; J. Frąckowiak, *Osoby prawne* (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1006 i n.

⁴ W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Warszawa 1991, s. 94.

⁵ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bèrier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 195.

zycznych. Status taki zapewne posiadał także skarb państwa rzymskiego (*fiscus*)⁶ oraz gminy (*municipia*), zaliczane do korporacji prawa publicznego⁷. Jednak prawdziwym przełomem było ukształtowanie się publicznoprawnego statusu państwa. Jeszcze w okresie monarchii wczesnofeudalnych państwo miało charakter patrymonialny, elementy publicznoprawne przeplatały się z prywatnoprawnymi, przy czym te ostatnie zdawały się dominować w całym splocie relacji składających się na organizm państwowy. Oznaczało to, że władca był właścicielem całej ziemi, a w efekcie także samego państwa⁸. Mógł zatem nim swobodnie dysponować i zarządzać. Podobnie sytuacja przedstawiała się w okresie rozdrobnienia feudalnego, które zresztą było logiczną konsekwencją patrymonialnego charakteru monarchii (państwa). Jedyną różnicę stanowiło to, że w okresie tym atrybuty władcze i właścicielskie monarchy skupione były także (a niekiedy przede wszystkim) w rękach książąt i rządców władających poszczególnymi dzielnicami (wielkich feudałów)⁹. Sytuacja uległa zmianie wraz z konsolidacją władzy monarszej i przewyciężaniem rozbitcia feudalnego w XIII i XIV w. W wyniku tych procesów ukształtowała się nowa forma państwa feudalnego w postaci tzw. monarchii stanowej. Jej cechą charakterystyczną było co prawda wzmocnienie władzy monarszej, jednak wpływ na sprawy państwowe uzyskali także przedstawiciele poszczególnych stanów. W ten sposób państwo przestało być postrzegane jako prywatna własność władcy. Tak zwana domena królewska stała się dobrem publicznym, a państwo „rzeczą publiczną” („Koroną Królestwa”)¹⁰. Z jednej strony władza króla uległa wzmocnieniu (w porównaniu z okresem rozdrobnienia feudalnego), z drugiej zaś została ograniczona przez uprawnienia stanowe. Król nie mógł już swobodnie dysponować państwem, bo przestało ono być jego własnością, choć nadal zachowywał kluczową pozycję w systemie władzy (nie jako „właściciel pań-

⁶ W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie...*, s. 95.

⁷ T. Giaro (w): W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bèrier, *Prawo rzymskie...*, s. 196.

⁸ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1985, s. 254.

⁹ M. Sczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 258. W atrybuty władcze wyposażeni byli także właściciele ziemscy (H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 18).

¹⁰ J. Bardach (w): J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987, s. 79; M. Sczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 147; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 22; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 60.

Jakub Stelina – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego; kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, dziekan tego Wydziału; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, od września 2016 r. członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, autor wielu publikacji z zakresu prawa pracy oraz prawa zabezpieczenia społecznego; zajmuje się w szczególności problematyką zatrudnienia urzędniczego, jest autorem m.in. podręcznika do prawa urzędniczego oraz współautorem wielu komentarzy z tej dziedziny.

Książka dotyczy tematyki szeroko pojętego zatrudnienia w sferze publicznej. W państwowych lub samorządowych jednostkach organizacyjnych wyróżnić możemy trzy grupy osób świadczących pracę:

- urzędników,
- personel obsługowo-pomocniczy, oraz
- tak zwany korpus polityczny, w skład którego wchodzi przede wszystkim kierownicy tych jednostek organizacyjnych oraz ewentualnie ich doradcy i asystenci.

W dotychczasowej literaturze przedmiotu sytuacja prawna pierwszych dwóch grup zatrudnionych jest dość dobrze zbadana, czego nie można powiedzieć o osobach wykonujących funkcje polityczne. Do tej pory zagadnieniom związanym z zatrudnieniem piastunów organów nie poświęcono zbyt wiele uwagi, w szczególności brakowało opracowań o charakterze monograficznym. Zadaniem niniejszej monografii jest wypełnienie tej luki.

Publikacja może być pomocna dla wszystkich tych, którzy zawodowo lub z innych powodów interesują się problematyką zatrudnienia w sferze publicznej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSCLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8092-625-7

