

SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM XI

PRAGMATYKI PRACOWNICZE

REDAKCJA NAUKOWA

KRZYSZTOF W. BARAN

ZBIGNIEW GÓRAL



Wolters Kluwer

SYSTEM PRAWA PRACY

REDAKTOR NACZELNY

KRZYSZTOF W. BARAN

TOM XI

PRAGMATYKI PRACOWNICZE

REDAKCJA NAUKOWA

KRZYSZTOF W. BARAN

ZBIGNIEW GÓRAL

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer

Warszawa 2021

Sekretarze tomu
Bolesław Maciej Ćwiertniak • Daniel Książek
Beata Rutkowska • Ewa Staszewska • Aneta Tyc

Autorzy

- | | |
|---|--|
| Tomasz Bakalarz
(rozdział 6) | Piotr Prusinowski
(rozdział 22) |
| Krzysztof W. Baran
(rozdział 18 pkt 18.1, 18.7) | Katarzyna Roszewska
(rozdział 27) |
| Aleksandra Bocheńska
(rozdział 20 pkt 20.8) | Beata Rutkowska
(rozdział 15) |
| Justyna Czerniak-Swędzioł
(rozdział 3) | Artur Rycak
(rozdział 23) |
| Anna Dubowik
(rozdział 16) | Magdalena Rycak
(rozdziały: 23, 29) |
| Zbigniew Góral
(rozdział 10) | Walerian Sanetra
(rozdział 1) |
| Agnieszka Górnicz-Mulcahy
(rozdziały: 7, 8) | Katarzyna Serafin
(rozdział 30) |
| Jagoda Jaskulska
(rozdział 18 pkt 18.2–18.6) | Iwona Sierocka
(rozdział 20 pkt 20.4, 20.6.1–20.6.3, 20.6.5) |
| Daniel E. Lach
(rozdział 19) | Jakub Stelina
(rozdział 2) |
| Monika Latos-Miłkowska
(rozdział 20 pkt 20.6.4, 20.7) | Karolina Stopka
(rozdział 25) |
| Mariusz Lekston
(rozdział 20 pkt 20.1–20.3, 20.5) | Artur Tomanek
(rozdział 17) |
| Monika Lewandowicz-Machnikowska
(rozdziały: 7, 8) | Elżbieta Ura
(rozdział 9) |
| Dariusz Makowski
(rozdział 14) | Wioletta Witoszko
(rozdział 21 pkt 21.1–21.4, 21.6–21.7) |
| Marcin A. Mielczarek
(rozdział 31) | Mirosław Włodarczyk
(rozdział 24) |
| Anna Napiórkowska
(rozdział 15) | Marcin Wujczyk
(rozdział 4) |
| Monika Nowak
(rozdziały: 11; 13 pkt 13.3–13.7) | Joanna Wyporska-Frankiewicz
(rozdział 13) |
| Magdalena Paluszkiewicz
(rozdział 12) | Marta Zbucka-Gargas
(rozdział 26) |
| Jan Piątkowski
(rozdział 15) | Janusz Żołyński
(rozdział 28) |
| Stefan Płazek
(rozdział 5) | Katarzyna Żywolewska
(rozdział 21 pkt 21.5) |

Recenzent
Prof. dr hab. Tadeusz Kuczyński

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Indeks rzeczowy
Zuzanna Jęcek

prawolubni

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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8187-903-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SŁOWO WSTĘPNE

Pracownicze pragmatyki zawodowe stanowią integralną część indywidualnego prawa pracy. *De lege lata* wykazują istotne odrębności od mechanizmów kodeksowych. W ostatnim trzydziestoleciu podlegały one permanentnym przemianom związanym z nieustannymi reformami struktur publicznych. W naszej ocenie uzasadnia to podjęcie przez naukę prawa pracy pogłębionych badań dogmatycznych tej problematyki. Tom XI *Systemu prawa pracy* stanowi swoiste uzupełnienie ogólnoteoretycznych rozważań podjętych w tomie IV.

Szczególną właściwością prawa pracy jest jego dyferencjacja. Obok kryteriów przedmiotowych opiera się ona zwłaszcza na kryteriach podmiotowych. Dla wielu kategorii pracowników przepisy powszechnego prawa pracy ustępują przed regulacjami szczególnymi, wprowadzającymi do statusu pracowniczego mniejsze lub większe odrębności. Nie może to nie znaleźć swojego odzwierciedlenia w strukturze wielotomowego opracowania, noszącego tytuł *System prawa pracy*. Poprzednie jego tomy traktowały o zagadnieniach ogólnych, międzynarodowych i europejskich źródłach prawa pracy oraz o poszczególnych rodzajach stosunków prawa pracy. Te, które były poświęcone indywidualnym stosunkom pracy, ukazywały te stosunki przede wszystkim w ich wymiarze uniwersalnym, eksponującym kodeksową podstawę regulacji. Jeśli nawet były w nich podejmowane wątki dotyczące odrębności pewnych kategorii pracowników, to głównie nie z perspektywy ich pozakodeksowego unormowania, lecz ze względu na inne uzasadnienie merytoryczne. W szczególności należy to odnieść do tomu IV, w którym rozważania koncentrowały się na odrębnościach wynikających z różnych podstaw zatrudnienia pracowniczego, zwykle tylko częściowo uwzględnionych w przepisach kodeksu pracy. W niniejszym tomie głównym przedmiotem zainteresowania stały się wspomniane wyżej regulacje szczególne. Stanowi się o nich choćby w art. 5 k.p., zgodnie z którym, jeśli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Na podkreśle-

nie zasługuje jednak to, że w tym miejscu, mówiąc o „przepisach szczególnych”, nie mamy na uwadze wszystkich pozakodeksowych regulacji szczególnych dotyczących określonych kategorii pracowników, ale tzw. pragmatyki pracownicze, co znalazło swój wyraz w tytule tomu.

Dla ustalenia zakresu rozważań niezbędne jest wyjaśnienie, czym w istocie jest pragmatyka pracownicza i jakie cechy powinien wykazywać akt prawny noszący tę nazwę. Odpowiedzi na te pytania nie są proste, mimo że posługiwanie się tym terminem, zwłaszcza w języku prawniczym, jest dość powszechne. Sprawę komplikuje niezbyt jasna relacja, jaka zachodzi między pojęciem „pragmatyka pracownicza” a występującymi w podobnych kontekstach znaczeniowych pojęciami „pragmatyka zawodowa” i „pragmatyka służbowa”. Kwestie te zostały poddane wnikliwej analizie w rozdziale 1 niniejszego tomu. Odsyłając do rozważań tam zamieszczonych, należy podkreślić, że przedstawiając pragmatyki pracownicze, mamy na uwadze tylko takie przepisy szczególne (niekiedy zamieszczone w jednym tylko akcie prawnym), które regulują status określonej kategorii pracowników, a więc osób będących stroną stosunku pracy. Oznacza to, że poza zakresem zainteresowania znalazły się niektóre pragmatyki zawodowe, a dokładnie te zawarte w nich przepisy, w których reguluje się inne niż pracownicze formy wykonywania określonych zawodów. W tomie XI zostały też pominięte tzw. pragmatyki służbowe. Celowość takiego zabiegu z pewnych względów nie wydaje się jednak aż tak oczywista. Nie można bowiem abstrahować od tego, że status niektórych kategorii osób uregulowany obecnie pragmatykami pracowniczymi w przeszłości był unormowany pragmatykami służbowymi, wpisującymi się w system nie prawa pracy, lecz prawa administracyjnego. Jest on przy tym ciągle w mniejszym lub większym zakresie nasycony elementami służbowymi, co sprawia, że w doktrynie funkcjonuje niekiedy określenie „służbowe stosunki pracy”. Pojęcie służby w różnych kontekstach nie jest w rezultacie obce pragmatykom zaliczanym do pracowniczych. Mówi się zatem o korpusie służby cywilnej, o obowiązkach służbowych, o służbie przygotowawczej itp. Mimo tej „służbowej” stylistyki mamy tu jednak – z woli ustawodawcy – do czynienia ze stosunkami pracy. Choć są one nacechowane daleko idącymi odrębnościami będącymi konsekwencją administracyjnoprawnej ich genezy, to jednak nie tracą zobowiązaniowej natury, wchodząc w zakres prawa pracy.

Obejmując dociekaniem zawartymi w tomie XI jedynie pragmatyki pracownicze, należało zdecydować się na jeden z możliwych sposobów ich definiowania, determinujący obszar badawczy. W najwęższym możliwym ujęciu, znajdującym zwłaszcza historyczne uzasadnienie, należałoby mieć na uwadze akty prawne regulujące zatrudnienie w aparacie państwowym: rządowym, samorządowym oraz kontrolnym. Do tego

należałoby dodać unormowania tradycyjnie, wzorowane na rozwiązaniach zawartych w ustawie o państwowej służbie cywilnej (pracownicy naukowcy i nauczyciele). Tego rodzaju redukcjonistyczne podejście oznaczałoby rezygnację z traktowania w kategoriach pragmatyk pracowniczych wielu aktów prawnych dotyczących pracowników realizujących zadania o znaczeniu publicznym lub ważnych z ogólnospołecznego punktu widzenia, nawet jeśli nie są oni zatrudniani przez pracodawców państwowych i samorządowych. Wychodząc z tego założenia, uznaliśmy, że znacznie bardziej wartościowe pod względem naukowym będzie oparcie tego tomu na definicji pragmatyk pracowniczych *sensu largissimo*. To założenie legło u podstaw takiej, a nie innej struktury tego zbiorowego opracowania. W pierwszych rozdziałach poddano analizie pragmatyki pracownicze w tradycyjnym ujęciu. Najwięcej miejsca poświęcono przy tym pragmatyce, w której zakres odrębności, w porównaniu z powszechnym prawem pracy, jest najszerszy. Chodzi tu o ustawę o służbie cywilnej, która stanowi w wielu przypadkach punkt odniesienia dla innych pragmatyk. W dalszej kolejności przedmiotem zainteresowania badawczego uczyniono akty prawne regulujące status prawny pracowników zatrudnionych w różnych jednostkach organizacyjnych ważnych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dopelnieniem tej części *Systemu* są rozważania dotyczące pragmatyk różnych kategorii pracowników zatrudnionych w aparacie kontrolnym państwa. Osobne miejsce w strukturze niniejszego tomu zostało wyznaczone pragmatykom regulującym status prawny pracowników wymiaru sprawiedliwości. Trzeba przy tym podkreślić, że nie chodzi tu o osoby bezpośrednio sprawujące ów wymiar. Z tego względu, że albo nie mają one statusu pracowniczego, albo też ich status budzi kontrowersje, uznaliśmy, że powinien on zostać zaprezentowany oddzielnie, w ramach innego tomu *Systemu*. Na ogół nie budzi żadnych wątpliwości pragmatyczny charakter przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki, oświaty i kultury, chociaż jednostki organizacyjne realizujące zadania z tego zakresu trudno identyfikować z aparatem państwowym w ścisłym tego określenia znaczeniu. Szczególnym rodzajem pragmatyk pracowniczych są też regulacje odnoszące się do pracowników służby zdrowia i pomocy socjalnej. I w tym przypadku formy organizacyjne, w ramach których udzielane są świadczenia zdrowotne i pomocowe, trudno byłoby zredukować do sfery działalności państwa. Odzwierciedleniem przyjętego w tomie XI, bardzo szerokiego rozumienia pragmatyk pracowniczych, jest przede wszystkim ostatnia jego część, obejmująca akty prawne dotyczące zatrudnienia w niektórych gałęziach gospodarki i infrastrukturze gospodarczej oraz transporcie.

Charakteryzując zakres przedmiotowy rozważań dotyczących poszczególnych pragmatyk pracowniczych, należy podkreślić, że zostały

one podporządkowane potrzebie ukazania najważniejszych odrębności występujących w statusie pracowników objętych pragmatykami w porównaniu z regulacjami powszechnego prawa pracy. Mając na uwadze, że odrębności te pod względem ilościowym są zróżnicowane i nie występują w poszczególnych pragmatykach w jednakowym nasileniu, w ich opisie uwzględniono tylko te, które w analizowanej pragmatyce znajdują swoje odzwierciedlenie. W przyjętym schemacie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o odrębności dotyczące tzw. rygorów selekcyjnych, trybu i podstaw nawiązania stosunku pracy, możliwości dokonywania zmian warunków zatrudnienia, występowania szczególnych uprawnień i obowiązków, zasad odpowiedzialności za naruszenie ciążących na pracowniku powinności oraz granic stabilności zatrudnienia.

Wewnętrzna systematyka tomu XI *Systemu prawa pracy* została oparta na dominujących w doktrynie prawa pracy konwencjonalnych kryteriach przedmiotowo-podmiotowych. Mamy przy tym świadomość, że nie spełnia ona w pełnym wymiarze standardów wypracowanych w logice prawniczej. Jednakże i alternatywne opcje proponowane w tej materii nie mogą sobie rościć pretensji do pełnej zgodności z tymi kryteriami. Przyjmując klasyczny podział materii badawczej, kierowaliśmy się przede wszystkim dyrektywami uniwersalizmu, komplementarności, sekwencyjności oraz kompatybilności wywodów dogmatycznych.

Podstawowe instytucje pragmatyk zostały w niniejszym tomie przedstawione wieloaspektowo, zgodnie z dyrektywą kompleksowości. Godzi się przy tym zaakcentować, że analiza ta jest prowadzona na tle obowiązujących *de lege lata* regulacji normatywnych zarówno ustawowych, jak i podustawowych. Prowadzone przez autorów rozważania typu *sine ira et studio* dotyczą ważkich problemów teoretycznych i praktycznych wyłaniających się we współczesnych stosunkach pracy.

W nauce prawa, co dobitnie dowiodła jej wielowiekowa historia i tradycja, niczego nie rozpoczyna się od początku i nigdy nie wypowiada się ostatniego słowa. Wyraźne są więc w tej książce ślady intelektualnego dziedzictwa minionych pokoleń wybitnych przedstawicieli prawa pracy. W prezentowanym dziele zgodnie z dyrektywą erudycyjności powołano elementarne i oryginalne opracowania stanowiące fundamenty doktryny prawa pracy, pomijając te, które w ocenie autorów mają charakter odtwórczy lub opisowy. Dlatego prezentowane opracowanie nie może być traktowane jako przewodnik bibliograficzny.

Tom XI *Systemu prawa pracy* jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zgodnie z dyrektywą autonomiczności wyrażone w nim zapatrywania autorów są wyrazem ich indywidualnych poglądów. W sposób samodzielny decydowali oni o przedstawieniu problemów merytorycznych. Autorom,

którzy podjęli trud opracowania problematyki pracowniczych pragmatyk zawodowych, składamy także tą drogą serdeczne podziękowania.

W założeniach dzieło to nie jest opracowane wyłącznie na potrzeby doktryny prawa pracy, lecz kierowane jest również do przedstawicieli szeroko pojmowanej praktyki. Żywimy przekonanie, że zawarte w nim analizy okażą się użyteczne w prowadzeniu racjonalnego dyskursu prawniczego w wielu środowiskach funkcjonujących w stosunkach pracy.

Kraków, 1 września 2020 r.

*Krzysztof W. Baran
Zbigniew Góral*

ROZDZIAŁ 1

PRAGMATYKI ZAWODOWE. POJĘCIE I SYSTEMATYKA. MIEJSCE W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA

Walerian Sanetra

1.1. UWAGI WSTĘPNE

Wyrażenie „pragmatyki zawodowe” jest rodzajem neologizmu, a w każdym razie jest to termin, który w prawoznawstwie pojawia się wyjątkowo. Inaczej jest z takimi kategoriami jak „pragmatyki służbowe” czy „pragmatyki pracownicze”, które w arsenale pojęciowym nauki prawa pracy, a także doktrynie prawa administracyjnego od dawna mają utrwaloną pozycję. Wcześniej jest przy tym określenie „pragmatyki służbowe”, które genetycznie jest związane z ukształtowaniem się szczególnego sposobu czy metody regulowania zatrudnienia osób w służbie publicznej.

W naszym kraju skomplikowany proces historyczny doprowadził do tego, że większość pragmatyk służbowych przekształciło się stopniowo w pragmatyki pracownicze¹. Pojęcie pragmatyk służbowych jest następstwem ukształtowania się nowożytnego prawa służby publicznej, którego początki bywają związane z regulacjami prawa pruskiego z końca XVIII w.² W Polsce zasadnicze znaczenie z tego punktu widzenia miała, wzorowana na rozwiązaniach niemieckich i austriackich, ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³. Stwierdziła ona (art. 1), że stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznopraw-

¹ Dla przykładu można tu powołać zmiany, jakie zostały dokonane w statusie nauczycieli akademickich, którzy początkowo mieli status służbowy, następnie po II wojnie światowej najpierw nabrał on pewnych cech regulacji hybrydowej, a w końcu obowiązkowi, prawa i odpowiedzialności tej grupy osób zatrudnionych zostały ukształtowane według wzorca znamiennego dla prawa pracy. Por. W. Sanetra, *Ogólnie o statusie zatrudnienia nauczycieli akademickich (w:) Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, pod red. W. Sanetry, Warszawa 2015, s. 28 i n. Por. też J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 31 i n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 42 i n.; T. Kuczyński, J. Stelina (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 78 i n.

² Por. W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1961; tenże, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa 1969.

³ Tekst jedn.: Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 z późn. zm.

ny; może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego. Wyraźnie przyjęto więc w tej ustawie, że stosunki zatrudnienia w państwowej służbie cywilnej mają charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny) i wobec tego nie mają natury zobowiązaniowej (prywatnoprawnej), konsekwencją czego było to, że zaliczano je do prawa administracyjnego (publicznego), a nie do prawa pracy (prawa prywatnego w zasadniczych swoich rozwiązaniach). W regulacjach tych koncepcję służby wyraźnie przeciwstawiono koncepcji pracy. Ta pierwsza została oparta na założeniu, że dla zapewnienia prawidłowego realizowania zadań państwa konieczne jest stworzenie odrębnego korpusu służby publicznej, w ramach którego jedną z najważniejszych cech – obok odrębności praw, obowiązków i odpowiedzialności – jest stabilność zatrudnienia. Bez niej między innymi od zatrudnionego w służbie publicznej trudno oczekiwać stałego doskonalenia swoich umiejętności zawodowych, nie mówiąc już o wcześniejszym zdobywaniu odpowiednich i niezbędnych kwalifikacji do przyszłej służby. Z tak rozumianą służbą publiczną związana jest kategoria pragmatyk służbowych.

Pojawienie się pragmatyk służbowych stanowi następstwo formowania się państw nowożytnych zwłaszcza w XIX i XX w. Państwa te w coraz większym zakresie zaczęły realizować zadania, których wcześniej bądź w ogóle nie wykonywały bądź też wykonywały je jedynie w minimalnym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza takich dziedzin życia społecznego, jak nauka i oświata, ochrona zdrowia, infrastruktura i transport, finanse publiczne, bankowość, gospodarka wodna i leśna, drogownictwo, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpośrednie zarządzanie niektórymi działami gospodarki. Procesy te zrodziły zapotrzebowanie na wykonawców tych zadań, czyli na służbę publiczną. Sprawily, że gwałtownie zaczęła wzrastać ich liczba i w związku z tym potrzeba także nowej jej organizacji. W naszych warunkach, po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., trudno było skorzystać z wzorców organizacji i zatrudnienia w aparacie publicznym z czasów przedrozbiorowych, stąd też sięgnięto do rozwiązań niemieckich i austriackich. Nie znaczy to wszak, że w Europie, a tym bardziej poza jej obszarem, wszystkie stosowane rozwiązania opierano na wskazanych wzorcach. Dla kształtujących się w tym obszarze rozwiązań istotne przy tym okazało się, że niejako obok i równoległe do kształtowania się nowożytnego prawa służby publicznej powstało i zaczęło się rozwijać prawo pracy. Można powiedzieć, że początkowo prawo służby publicznej jako część prawa administracyjnego nie miało konkurenta, którym z czasem okazało się prawo pracy, regulujące pierwotnie tylko stosunki zatrudnienia poza aparatem publicznym (prawo fabryczne, prawo robotnicze).

Poszukiwanie możliwie najbardziej adekwatnych rozwiązań prawnych w sferze zatrudniania osób dla pełnienia zadań państwa, a więc w służbie publicznej, jest ciągle aktualne. Początki nowożytnej służby państwowej łączone są często z regulacjami prawnymi z czasów napoleońskich. Często też w tym kontekście przypominane są słowa Napoleona, który swego czasu, zwracając się do swoich urzędników, stwierdził, że liczy na nich jak na swoich generałów. Dał w ten sposób wyraz przekonaniu, że służba urzędnicza jest porównywalna do walki na polu bitewnym, gdzie liczy się przede wszystkim poświęcenie, dyscyplina, lojalność i karność. Jest ona szczególnie ważna i wobec tego jej realizatorzy mogą liczyć na odrębny status prawny i osobne przywileje. Taka wizja służby publicznej spotkała się między innymi z krytyką ze strony Lenina, który uważał, że prowadzi ona do korporacjonizmu i kastowości społeczeństwa. Był on zdania, że władza publiczna może z powodzeniem być wykonywana przez kucharki, a wynagrodzenie urzędników nie powinno przewyższać płacy robotników. Jednocześnie twierdzono jednak (Stalin), że kadry decydują o wszystkim. Można z tego było wyprowadzać wniosek, że zatrudnienie w aparacie publicznym powinno być wzorowane na regulacjach prawa pracy, ale wskazanie to, chociażby z uwagi na podkreślanie znaczenia kadr, trudno uznać za prowadzące do jednoznacznych konkluzji. Z innym podejściem do sposobu organizacji i statusu służby państwowej spotykamy się w USA. Można je określić jako merkantylne, zakładające, że tak jak w gospodarce (handlu) zaangażowane środki i poniesione koszty powinny uzasadniać (usprawiedliwiać) czerpanie adekwatnych korzyści. Ci zatem, którzy angażując się w proces wyborczy, ponoszą z tego tytułu wydatki i koszty organizacyjne, w razie wygrania wyborów mają usprawiedliwiony tytuł do uczestniczenia w „podziale łupów”, którymi są odpowiednio intratne stanowiska w administracji państwowej. Stąd też regulacje prawne powinny być tak skonstruowane, aby możliwe było uzyskanie tego efektu, co sprowadza się do tego, że nowo wybrany Prezydent USA musi mieć pełną swobodę w obsadzaniu najwyższych stanowisk urzędniczych w państwie. Działalność nowożytnej, ukształtowanej według niemieckiego i francuskiego wzorca, służby publicznej była i jest przedmiotem wieloaspektowej krytyki. Zarzuca się jej zwłaszcza rutynę czy rodzaj zawodowego skostnienia, nieraz znieczulicę oraz niską efektywność i powolność działania. Rodzi to nieraz pomysł, by upodobnić sposób działania służby publicznej do tego, z którym mamy do czynienia w sferze prywatnej, a zwłaszcza do zastosowania metod zarządzania właściwych w korporacjach gospodarczych.

Mając na względzie wskazane założenia i praktyczne rozwiązania prawne przyjmowane w różnych krajach, wyodrębnia się poszczególne modele służby publicznej. Wyróżnia się więc model kariery służby pub-

licznej, model stanowisk (pozycyjny), model podziału łupów oraz model menadżerski (model nowego zarządzania w sferze służby publicznej)⁴. W innym ujęciu i w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie publicznej wyróżnia się np. model kariery, model zatrudnienia i model mieszany⁵.

W sensie formalno-konstrukcyjnym zasadniczo można mówić też o dwóch modelach czy systemach służby publicznej. Jeden z tych modeli oparty jest na założeniu, że zatrudnienie funkcjonariuszy ma charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny), w drugim zaś przyjmuje się, że ma ono naturę zobowiązaniową (prawnopracowniczą). W ramach pierwszego z nich używa się takich podstawowych pojęć, jak „funkcjonariusz” i „stosunek służbowy” oraz za jego drugą stronę uznaje się państwo, w konsekwencji czego też na ogół regulacje prawne w tym zakresie zalicza się do prawa administracyjnego (publicznego). W przeciwnym modelu podstawowymi kategoriami są pojęcia „pracownik”, „pracodawca” i „stosunek pracy”, choć pojawiają się w nim także takie nazwy, jak „urzędnik”, „mianowanie” czy „stosunek służbowy”, co może być ocenione jako pewien brak konsekwencji terminologicznej. Raczej przy tym nie budzi wątpliwości teza o przynależności unormowań prawnych opartych na tym modelu do prawa pracy. Cechą pierwszego z wyróżnionych modeli jest daleko idąca stabilizacja zatrudnienia funkcjonariuszy. Natomiast w modelu prawnopracowniczym służby publicznej stabilizacja ta jest różna, bywa że jest wyłączona (w przypadku zatrudnienia na podstawie powołania), ale zdarza się – tak jak w przypadku zatrudnienia pracowników na podstawie mianowania – że jest szczególnie istotna i sięga daleko. Pierwszy ze wskazanych modeli można określić jako model oparty na standardach właściwych prawu administracyjnemu, drugi zaś opiera się na standardach prawa pracy⁶.

Za typowy i niejako stanowiący punkt wyjścia w prawie służby publicznej na kontynencie europejskim należy uznać model kariery. W wąskim ujęciu zakłada się w nim istnienie stabilizacji zatrudnienia danej osoby w aparacie publicznym, bo tylko wtedy sensownie można mówić, że umożliwia się jej robienie kariery, a jednocześnie przyjmuje się, iż nawiązywany z państwem stosunek zatrudnienia nie ma charakteru zobowiązaniowego (umownego), lecz jest stosunkiem publicznoprawnym nawiązywanym na podstawie mianowania uznawanego za decyzję administracyjną. Możliwe jest wszakże również szersze pojmowanie modelu kariery, w którym dopuszcza się możliwość zatrudnienia na podstawie umowy o pracę czy innych aktów prawnych rodzących pracownicze zo-

⁴ J. Stelina, *Prawo...*, s. 9–15.

⁵ *Les fonctions publiques en Europe de l'Est et de l'Ouest*, pod red. G. Timsita, J. Łętowski, Paris 1986, s. 75 i n.

⁶ W. Sanetra, *Potrzeby rewolucji a służba publiczna*, PiZS 2016, nr 6, s. 2.

bowiązanie (niebędących decyzjami administracyjnymi w pojęciu prawa administracyjnego).

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w najszerszym ujęciu pojęcie służby publicznej może być wiązane z zatrudnianiem osób w jednostkach aparatu publicznego, zarówno państwowego, jak i samorządowego (lokalnego), niezależnie od stopnia stabilizacji tego zatrudnienia i bez względu na jego charakter prawny (zobowiązaniowy, publicznoprawny). W węższym ujęciu służba publiczna obejmuje zatrudnienie w aparacie publicznym, ale pod dodatkowym warunkiem, że zatrudnionemu gwarantuje się jego stabilność (według modelu kariery w szerokim ujęciu). W najwęższym pojęciu ze służbą publiczną mamy do czynienia tylko wtedy, gdy zatrudnionemu w sferze publicznej nie tylko zapewnia się trwałość zatrudnienia, ale zatrudnienie to nie ma charakteru pracowniczego, lecz ma naturę publicznoprawną (według modelu kariery w wąskim ujęciu). Odpowiednio do tak rozumianego zróżnicowania kategorii służby publicznej można wyróżnić trzy sposoby pojmowania pragmatyk służbowych i przy założeniu, że są to odrębne akty normatywne (przepisy szczególnie w rozumieniu art. 5 k.p.⁷ lub akty normujące stosunki publicznoprawne). Pragmatykami służbowymi w najszerszym ujęciu są więc akty normatywne regulujące zatrudnienie w aparacie publicznym. W węższym ujęciu są to akty kształtujące je według szeroko pojętego modelu kariery, a więc także część, gwarantujących stabilizację zatrudnienia, tzw. pragmatyk pracowniczych. W najściślejszym natomiast ujęciu pragmatyki służbowe to akty prawne normujące zatrudnienie, przy założeniu, że ma ono naturę publicznoprawną (według wąsko rozumianego modelu kariery). Pragmatyki te dla odróżnienia można przy tym określić jako pragmatyki klasyczne czy pragmatyki nowożytniej służby publicznej.

W okresie międzywojennym istniał zasadniczy podział między prawem służby publicznej (pragmatykami służbowymi) a prawem pracy. Po II wojnie światowej prawo służby publicznej stopniowo nasycało się elementami prawa pracy. Zasadnicze znaczenie w tym aspekcie miało przy tym uchwalenie kodeksu pracy, gdyż akt ten uchylił m.in. ustawę o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Już wcześniej jednak w niektórych działach służby publicznej rezygnowano z nadawania zatrudnieniu funkcjonariuszy charakteru publicznoprawnego, przewidując nawiązanie z nimi stosunków pracy na podstawie umowy o pracę, aktu powołania czy mianowania, traktowanego jako czynność z zakresu prawa pracy, a nie prawa administracyjnego. W tym kontekście należy wspo-

⁷ Całościowa analiza przepisów szczególnych regulujących stosunek pracy określonej kategorii pracowników – zob. *Powszechne a szczególne prawo pracy*, pod red. L. Florka, Warszawa 2016.

Tom XI *Systemu prawa pracy* prezentuje problematykę pragmatyk pracowniczych. W płaszczyźnie dogmatycznej stanowi uzupełnienie ogólnoteoretycznych analiz przeprowadzonych w tomie IV. Rozważania w nim zamieszczone odnoszą się do statusu prawnego pracowników zatrudnionych w rozmaitych sektorach, w tym:

- administracji publicznej, np. pracowników służby cywilnej, urzędów państwowych i samorządowych;
- wymiaru sprawiedliwości, np. pracowników sądów i prokuratury;
- inspekcji publicznych, np. inspektorów pracy;
- szkolnictwa wyższego, np. nauczycieli akademickich;
- oświaty i wychowania, np. nauczycieli;
- kultury i wypoczynku;
- przemysłu, np. górników, hutników;
- usług, np. kierowców.

Autorami tomu są uznani przedstawiciele nauki prawa pracy, reprezentujący różne ośrodki akademickie z całego kraju.

Książka jest przeznaczona dla pracowników naukowych. Będzie ona przydatna także dla prawników praktyków zajmujących się omawianą tematyką oraz przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i administracji.



Cena 299 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45
zamowienia@wolterskluger.pl
www.profinfo.pl

