

Przemysław Szustakiewicz

Rozdział I. Istota stosunku służbowego

1. Uregulowanie stosunku służbowego służb mundurowych w Polsce

Status funkcjonariuszy służb mundurowych w Polsce **został uregulowany niejednolicie**. Powoduje to liczne problemy w interpretacji przepisów dotyczących żołnierzy i funkcjonariuszy. Obecnie w Polsce mamy aż **10 służb, które mogą być zaliczone do służb mundurowych**. Status funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych został uregulowany w:

- 1) PolicjaU;
- 2) StrGranU;
- 3) StrPożU;
- 4) BORU;
- 5) BezpWewnU;
- 6) ŻołZawSłużbaU;
- 7) CBAU;
- 8) KontrwywiadU;
- 9) SłużbaWięźU;
- 10) SłużbaCelnaU.

Warto dodać, że ustawy regulują **tylko najważniejszą część stosunku służbowego**. Do każdej z ustaw przewodniono wiele rozporządzeń, które nie tylko uzupełniają przepisy ustaw, lecz również wprowadzają istotne rozwiązania określające sytuację prawną funkcjonariuszy i żołnierzy. Przykładem mogą być przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym w ABW i Agencji Wywiadu, w których rozporządzenia regulujące postępowanie dyscyplinarne określają całość czynności mających miejsce w postępowaniu, a także rodzaj czynów, za które funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Dlatego też należy bardzo ostrożnie podchodzić nawet do podobnych instytucji prawnych, bowiem służby opisane w jednej ustawie mogą w rozporządzeniach mieć inne zasady dotyczące

poszczególnych elementów stosunku służbowego (kwestia znaczenia rozporządzeń dla statuowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy doskonale jest zilustrowana w służbach specjalnych, w których mimo podobieństwa zadań w odmienny sposób uregulowano zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej; zob. szerzej. P. Szustakiewicz, Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2013, Nr 8, s. 218–236).

Ważne

Przepisy regulujące status żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych są nazywane zwyczajowo przepisami pragmatycznymi, a ustawy regulujące stosunek służbowy ustawami pragmatycznymi lub pragmatykami służbowymi.

Stosunek prawny regulujący służbę żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych nie jest definiowany jednoznacznie. Określenie „stosunek służbowy” jest rozumiane jako „szczególny stosunek prawny łączący z państwem osoby zatrudnione w aparacie państwowym, czyli sprawujące trwale i za wynagrodzeniem urząd państwowy” (W. Jaśkiewicz, Stosunki służbowe w administracji, Warszawa–Poznań 1969, s. 23). Stosunki służbowe dotyczą osób, które są zatrudnione przez państwo w jego instytucjach i w imieniu tego państwa wykonują powierzone im zadania, lecz mamy różne rodzaje tego stosunku i istnieją istotne różnice między stosunkiem służbowym regulującym służbę w formacjach zmilitaryzowanych a stosunkiem służbowym w instytucjach cywilnych.

Trudności powstają już przy zakwalifikowaniu gałęzi prawa, do której należy „stosunek służbowy”. Zagadnienie stosunków służbowych leży bowiem w zainteresowaniu zarówno doktryny prawa administracyjnego, jak i prawa pracy. Często te dziedziny prawa spierają się o to, że kwestia stosunku służbowego należy tylko do jednej lub jedynie do drugiej. Tymczasem zagadnienie to nie jest wcale tak proste. Wskazać należy, że stosunek służbowy – jak zostało to określone zarówno w prawie pracy w art. 76 KP i w ustawach pragmatycznych regulujących status prawny funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych – powstaje w drodze jednostronnego aktu mianowania.

W okresie międzywojennym nie budziło wątpliwości, że stosunki służbowe to część prawa administracyjnego. Dotyczyło to zarówno funkcjonariuszy ówczesnych służb mundurowych, żołnierzy zawodowych, jak i urzędników szeroko pojętej służby cywilnej (por. Z. Cybichowski, Encyklopedia podręczna prawa publicznego, t. 2, Warszawa 1927, s. 1064–1066. W tym okresie stosunki służbowe regulowały status np. kolejarzy i nauczycieli, wskazywano również, że w ten sposób można byłoby określić status prawny pracowników przedsiębiorstw państwowych).

Poglądy te uległy zmianie w okresie Polski Ludowej. Początkowo utrzymano model będący powieleniem koncepcji przedwojennych. Wraz jednak z wprowadzaniem do Polski rozwiązań znanych w Związku Radzieckim podano krytyce dotychczasowe rozwiązania „wychodząc z leninowskiej koncepcji państwa, według której pracownicy państwowi mają w zasadzie taki sam status prawny, jak inni ludzie wykonujący działalność zarobkową w zakładach pracy” (T. Zieliński, Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej, w: Pracownicy administracji w PRL, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984.

s. 93). Uznano zatem, że w państwie socjalistycznym (o gospodarstwie centralno-planowej) należałoby zmierzać w kierunku rozwiązań, w których wszystkie rodzaje świadczenia szeroko pojętej pracy zostałyby uregulowane w jednolity sposób. Taka koncepcja była uzasadniona koncepcją państwa, w której wszystkie środki produkcji należały do państwa. W takiej sytuacji każdy pracował na „państwowym”, a zatem wydawało się, że nie powinno być różnicy między osobą pracującą dla państwa w fabryce lub na poligonie. Jednak w tym okresie pojawiały się poglądy, szczególnie w doktrynie prawa administracyjnego, wskazujące na odrębności wynikające z mianowania danej osoby do pełnienia określonej funkcji w administracji państwowej, w stosunku do rozwiązań znanych z prawa pracy (zob. *E. Iserzon, J. Starościk, Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959*, s. 115 i n.; *A. Saulewicz, Problemy prawa pracy związane ze służbą wojskową, WPP 1965, Nr 1; J. Starościk, Prawo administracyjne Warszawa 1978*, s. 218 i n.). Mimo to dominował pogląd o podobieństwie stosunku pracy i stosunku służbowego, a zatem „przeciwstawiane wymienionych stosunków, jako zrozumiałe w państwie kapitalistycznym nie ma najmniejszego uzasadnienia w państwie socjalistycznym” (*W. Jaśkiewicz, Stosunek służbowy a stosunek pracy, RPiE 1960, Nr 2*, s. 36).

Należy dodać, że uchwalony w 1974 r. KP był przejawem koncepcji zmierzających do ujednoczenia wszystkich rodzajów świadczonej pracy i służby. Przepisy KP bowiem przewidywały powstanie stosunku pracy na podstawie nominacji. Mimo uchwalenia jednolitej regulacji w zakresie stosunku służbowego nadal utrzymano odrębne pragmatyki służbowe dotyczące funkcjonariuszy MO i SB, żołnierzy zawodowych oraz służby więziennej, a od początku lat 70. XX w. zaczęto obejmować nimi również strażaków (szerzej na temat historii stosunku służbowego zob. *P. Szustakiewicz, Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012*, s. 75–106). Stąd wskazywano, iż „kodyfikacja prawa pracy nie przyniosła rozstrzygnięcia jednego z najbardziej spornych w doktrynie prawa pracy problemu, jakim jest od dawna zagadnienie kwalifikacji prawnej stosunków będących podstawą pracy zawodowej w Siłach Zbrojnych PRL i w organach bezpieczeństwa” (*T. Zieliński, Stosunek pracy*, s. 135–136). Pojawiła się zatem sytuacja, w której prawa administracyjne i prawa pracy konkurowały o to, która z nich jest właściwa dla kształtowania stosunków prawnych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych (por. *J. Łętowski, Pracownicy Administracji*, w: *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. *K. Sanda, Warszawa 1979*, s. 127).

Kwestia, jak należy rozumieć przepisy o stosunku służbowym, stała się szczególnie ważna od momentu wejścia w życie ustawy z 24.5.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201), która zezwalała na zaskarżenie do sądu administracyjnego (w tym okresie istniało jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne – orzekał tylko Naczelny Sąd Administracyjny) także tych aktów prawnych, które statuowały sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych.

Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie nastąpiły po 1989 r., a w szczególności odtworzenie służby cywilnej, ponownie postawiły pytanie o to, jaki charakter mają stosunki prawne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, skoro zgodnie z art. 9 ust. 1 SłużbaCywilU sprawy z zakresu służby cywilnej są sprawami z zakresu

prawa pracy rozpatrywanymi przez sądy pracy, choć sama ustawa posługuje się określeniami znanymi z ustaw pragmatycznych dla funkcjonariuszy służb mundurowych (np. kwestia mianowania na stopnie służbowe określona w art. 51 SłużbaCywilU, czy przeniesienia na inne stanowisko do innego urzędu, gdy przemawia za tym interes służby cywilnej – art. 63 ust. 1 SłużbaCywilU, a nawet do innej miejscowości, gdy przemawia za tym szczególnie interes służby cywilnej – art. 61 ust. 2 SłużbaCywilU).

W obecnym stanie prawnym mamy sytuację, w której stosunki służbowe „dzieli się na stosunki służbowe z mianowania regulowane przez prawo pracy i stosunki służbowe będące przedmiotem prawa administracyjnego” (*T. Zieliński, Stosunek pracy, s. 137*). Możemy zatem przyjąć, że „są dwa rodzaje mianowania (nominacji). W tym artykule [art. 76 KP – przyp. aut.] jest mowa o nominacji, która powoduje powstanie stosunku pracy (tzw. służbowego stosunku pracy). Ponadto są nominacje, których skutkiem jest powstanie stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym. Dotyczy to służb mundurowych – żołnierzy zawodowych, policjantów oraz funkcjonariuszy ABW, Agencji Wywiadu, straży pożarnej, Służby Więziennej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Straży Granicznej. Wobec tych osób KP nie ma zastosowania, chyba że ustawa regulująca ich stosunek służbowy w pewnym zakresie odsyła do tego kodeksu” (*K. Jaśkowski, w: K. Jaśkowski, E. Maniewska, Kodeks pracy. Komentarz, Lex/el.; podobne stanowisko przyjął NSA w wyr. z 3.10.2006 r., I OSK 210/06, Legalis, a także SN w uchw. z 5.6.2008 r., II PZP 9/08, OSNAPiUS 2008, Nr 23–24, poz. 343*).

W prawie polskim mamy zatem do czynienia z podziałem stosunku służbowego na dwa rodzaje:

- 1) stosunek służbowy prawa pracy;
- 2) stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych

regulowane przez przepisy prawa administracyjnego (niekiedy też zwanym stosunkiem służbowym w formacjach zmilitaryzowanych – por. *T. Kuczyński, Pojęcie stosunku służbowego, w: T. Kuczyński, E. Mazurek-Jasińska, J. Stelina, System Prawa Administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 5*).

W ostatnich latach można dostrzec zjawisko polegające na swego rodzaju „ucywilnieniu” stosunku służbowego. Ostatnio uchwalone akty prawne regulujące stosunek służbowy celników i strażników więziennych określają, że tylko w niektórych sprawach stosuje się przepisy administracyjne, a spory są rozstrzygane przez sądy administracyjne, w pozostałych wobec tych grup zawodowych właściwe są sądy powszechne. Stanowi to wyłom w stosunku do aktów prawnych z lat 1990–2004, w których metoda regulacji stosunku służbowego została określona przez drogę administracyjną. Ustawodawca nie jest tu konsekwentny, bowiem w nowo powołanych służbach specjalnych (CBA, Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego) pozostawiono metodę administracyjną regulacji stosunku służbowego funkcjonariuszy.

2. Definicja służby mundurowej

Pojęcie służby mundurowe **nie zostało zdefiniowane w prawie**. Żaden akt prawny nie określa, co oznacza pojęcie „służba mundurowa”. Omawiane pojęcie jest niejednoznaczne.

W języku potocznym również nie jest łatwo określić, co kryje się pod pojęciem „służba mundurowa”. Słowo „służba” jest definiowane jako „praca na rzecz jakiejś wspólnoty, wykonywana z poświęceniem, działanie dla jakiejś sprawy lub instytucja użyteczności publicznej lub wojsko zajmująca się określoną dziedziną; także: pracownicy tej instytucji” (Uniwersalny słownik języka polskiego, t. 3, P–Ś, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 1278). Służba jest więc łączona z pewnym rodzajem specjalnej pracy (zadań, czynności) wykonywanych dla pewnej wspólnoty najczęściej państwa. Z kolei słowo „mundur” oznacza „przepisowy ubiór członków jakiejś organizacji społecznej, formacji wojskowej lub grupy zawodowej” (Uniwersalny słownik języka polskiego, t. 2 K–Ó, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 742). Mundur to zatem pewien specjalny ubiór podkreślający przynależność do określonej (państwowej lub niepaństwowej) formacji.

Służba mundurowa w języku potocznym jest rozumiana jako wyspecjalizowana, działająca najczęściej dla państwa grupa osób wykonująca szczególne zadania, podczas wykonywania których noszą charakterystyczne, wyróżniające ubranie. Pojęcie to jest bardzo szerokie. Obejmuje wszelkie formacje, które wykonują szczególne zadania w mundurze. W tym wypadku niekoniecznie odróżnia się formacje państwowe od niepaństwowych (np. ochroniarze). Ponadto nie obejmuje specjalnych formacji, które ze względu na swoją specyfikę przy wykonywaniu zadań nie mogą nosić munduru – służby specjalne, a jednak są tradycyjnie zaliczane do służb mundurowych.

Również w nauce prawa trudno jest znaleźć jedną definicję omawianego pojęcia. Należy dodać, że dodatkową trudność powoduje to, iż doktryna często posługuje się określonym pojęciem „służba mundurowa” bez określenia jego definicji. Można powiedzieć, że niejako przedstawiciele doktryny przyjmują, że jest ono powszechnie znane, a zatem nie wymaga ono dookreślenia. Tak więc zdaniem *W. Maciejko, M. Rojewskiego* oraz *A. Suławko-Karetko* do służb mundurowych zaliczamy Policję, BOR, cywilne i wojskowe służby specjalne, wojsko, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Służbę Więzienną, a także straże gminne, służby ochrony osób i mienia, Straż Leśną, Państwową Straż Łowiecką, Państwową Straż Rybacką, Straż Parku Narodowego, Straż Ochrony Kolei, Inspekcję Transportu Drogowego, straż marszałkowską i Żandarmerię Wojskową (*W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko-Karetko*, Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej, Warszawa 2011, s. 133–238). To stanowisko jest bliskie potoczonemu rozumieniu służby mundurowej. Uznano bowiem, że wszelkie państwowe formacje, które wykonują swoje zadania w sposób umundurowany lub – jak służby specjalne – wywodzą się z formacji umundurowanych, są zaliczane do służb mundurowych.

Węższy katalog takich służb proponuje *K. Sławik*, według którego do służb mundurowych i uzbrojonych należą: Policja Straż Graniczna, Służba Więzienna, BOR, Żandarmeria Wojskowa, służby specjalne, straż marszałkowska, Inspekcja Transportu Drogowego,

Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Celna (K. Sławik, Zarys systemu prawa policyjnego, Warszawa 2011, s. 46–169).

Z kolei T. Kuczyński do służb zmilitaryzowanych (mundurowych) zalicza: Policję, Straż Graniczną, Służbę Celną, BOR, Państwową Straż Pożarną, Służbę Więzienną, służby specjalne i wojsko [por. T. Kuczyński, Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (mundurowych), w: T. Kuczyński, E. Mazurek-Jasińska, J. Stelina, System prawa administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 5].

Należy wskazać, że zawsze w katalogu służb mundurowych znajdują się: Policja, służby specjalne, Służba Więzienna, Służba Celna, Straż Graniczna, BOR oraz wojsko. Nie budzi wątpliwości, że te formacje zmilitaryzowane należą do kategorii służb mundurowych. Stąd M. Liwo proponuje, aby przez „termin »służby mundurowe« [...] stwierdzić, że są to wskazane przez ustawodawcę podmioty publiczne o szczególnej organizacji – na wzór wojskowy – podlegające naczelnym organom administracji rządowej, realizujące ustawowo określone zadania w ramach służby publicznej związane z zapewnieniem określonego rodzaju bezpieczeństwa i porządku, na podstawie przyznanych uprawnień i prawnych form działania właściwych administracji” (M. Liwo, Służby mundurowe jako kategoria języka prawniczego, Przegląd Prawa Publicznego 2015, Nr 2, s. 20).

Przedstawiona definicja „służby mundurowej” zwraca uwagę na 3 elementy:

- 1) szczególna, militarna organizacja, w której rolę odgrywa hierarchiczność i obowiązek wykonywania rozkazów lub poleceń;
- 2) zadania związane z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa państwa;
- 3) podporządkowanie naczelnym lub centralnym organom administracji rządowej – służby mundurowe nie są częścią administracji samorządowej, wykonują zadania związane z ochroną bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, które konstytutywnie są związane z kompetencjami RM.

Niewątpliwie przedstawiona definicja przedstawia służby mundurowe od strony niejako „zewnątrznej”, a więc powierzonych im zadań oraz sposobu zorganizowania. Natomiast nie odpowiada na pytanie dotyczące wyodrębnienia tych służb ze względu na sposób uregulowania prawa i obowiązków osób pełniących w nich służbę. Tymczasem wydaje się, że w odróżnieniu od innych służb *quasi*-mundurowych, np. Inspekcji Transportu Drogowego, tego rodzaju służby charakteryzują się **szczególnym rodzajem stosunku prawnego łączącego osobę pełniącą służbę z daną formacją**. Stosunek ten ma charakter administracyjny. Należy zatem przy definiowaniu „służby mundurowej” uwzględnić jej „wewnętrzny” element, czyli administracyjnoprawny sposób uregulowania stosunku służbowego funkcjonariuszy pełniących służbę. Stosunek służbowy w służbie mundurowej ma bowiem swoiste cechy odróżniające go od innych rodzajów prawnych, w tym również od innych „cywilnych” stosunków służbowych.

3. Istotne elementy stosunku służbowego

Z treści przepisów pragmatycznych wynika, że stosunek służbowy osób pełniących służbę w omawianych formacjach zmilitaryzowanych posiada 4 elementy odróżniające go od innych stosunków prawnych:

- 1) obowiązek poświęcenia;
- 2) dyspozycyjność i obowiązek podporządkowania;
- 3) szczególne uprawnienia związane z wykonywaniem służby;
- 4) administracyjnoprawne uregulowanie stosunku prawnego funkcjonariusza lub żołnierza.

Podczas służby w formacjach zmilitaryzowanych od osób pełniących w nich służbę (funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych) wymaga się wyjątkowego, szczególnego poświęcenia przy realizacji zadań związanych ze służbą. Na funkcjonariuszu służby mundurowej, tak samo jak na żołnierzu zawodowym, spoczywa obowiązek wykonywania zadań z narażeniem zdrowia, a nawet życia. Podkreślił to TK w wyroku z 23.9.1997 r. (K 25/96, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 36), podnosząc, że specyfika służby w formacjach zmilitaryzowanych obejmuje „wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli)”.

Treść roty ślubowania w służbach mundurowych i w wojsku wskazuje, że funkcjonariusze i żołnierz podejmują się zobowiązuje się do pełnienia służby z narażeniem życia i zdrowia. Podkreślić należy, że ślubowanie nie jest jedynie uroczystością, która odbywa się w specjalny wyjątkowy sposób. Nie ma ono charakteru symbolicznego, bowiem ślubując, funkcjonariusz lub żołnierz składa oświadczenie woli, w którym świadomie godzi się na wykonywanie obowiązków zawartych w rocie ślubowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że osoby pełniące służbę w formacjach zmilitaryzowanych są zobowiązane do dochowania złożonej rotacji ślubowania (np. wyr. NSA z 8.4.2008 r., I OSK 642/07, Legalis; wyr. NSA z 31.10.2008 r., I OSK 1738/07, Legalis; wyr. NSA z 24.1.2007 r., I OSK 664/06, Legalis; wyr. WSA w Gdańsku z 19.1.2005 r., II SA/Gd 3180/02, Legalis). Specyfika służby w formacjach zmilitaryzowanych wymaga od funkcjonariuszy i żołnierzy poświęcenia. Oznacza to, że osoba niezdolna zarówno pod względem fizycznym, jak i moralnym do wykonywania swoich zadań z narażeniem życia lub zdrowia nie może pełnić służby (podkreślił to WSA w Warszawie w wyr. z 13.11.2009 r., II SA/Wa 1009/09, Legalis). Służby zmilitaryzowane wykonują bowiem specyficzne zadania na niezwykle ważnym polu, jakim jest bezpieczeństwo państwa, przez które należy rozumieć „system wartości stanowiących o istocie państwa wraz z zespołem środków zabezpieczających. Na system ten składają się przed wszystkim: przetrwanie (państwowe, etniczne, biologiczne), integralność terytorialna (w sensie fizycznym, narodowym i państwowym), niezależność polityczna (w rozumieniu ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji) oraz jakość życia (poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego)” (*M. Brzeziński*, Rodzaje bezpieczeństwa państwa, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. *S. Sulowski*, *M. Brzeziński*, Warszawa 2009, s. 35–36). Wykonując te zadania, posługują się bronią lub innymi przymusami, które mają zapewnić im wykonywanie zadań. Tak więc sprawne

wykonywanie zadań powinno być połączone z koniecznością narażenia przez osoby pełniące służbę w formacjach zmilitaryzowanych swojego życia lub zdrowia, co więcej – określony w rocie ślubowania zakres obowiązków „funkcjonariusza służby publicznej, wymaga szczególnej staranności w wykonywaniu zadań, która ma zapewnić realizację zadań tej służby i ochronę życia i zdrowia ludzi przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra” (wyr. WSA w Warszawie z 11.12.2009 r., II SA/Wa 1216/09, Legalis). Służba w formacjach zmilitaryzowanych lub wojsku wymaga specjalnego poświęcenia i staranności, co nie jest wymagane w stosunkach służbowych regulowanych przez prawo pracy. Element narażenia życia i zdrowia wynika niejako z charakteru zadań wykonywanych przez służby mundurowe.

Dyspozycyjność jest składnikiem stosunków służbowych prawa pracy, jak też stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. Dyspozycyjność charakteryzuje podporządkowaniem pracownika mianowanego podmiotowi zatrudniającemu. Pracownik mianowany może być w przypadkach przewidzianych w KP przeniesiony na inne stanowisko lub do innego urzędu w tej samej miejscowości. Zmiany następują w drodze władczej decyzji odpowiedniej władzy służbowej za zgodą albo – jeśli tak przewidują przepisy – również bez zgody pracownika. Dyspozycyjność w znaczeniu, jakie nadaje mu prawo pracy, oznacza, że pracownik ma obowiązek poddać się w pełni poleceniom przełożonych, w tym także tym, które ze względu na potrzeby służby wiążą się ze zmianą miejsca i czasu pracy, bowiem „pełniący służbę musi być w pełni dyspozycyjny zarówno w sferze czasu pracy (czas pracy tych osób jest określony wymiarem obowiązków przydzielonych do wykonania), sposobu wykonania poleceń służbowych, przeniesienia na inne (również niższe stanowisko bądź do innej miejscowości) (M. Piotrowski, Prawo pracy, Poznań 2000, s. 406). Dyspozycyjność posiada zatem **podwójne znaczenie**:

- 1) oznacza pełne podporządkowanie się poleceniom przełożonych oraz
- 2) uprawnienie właściwych publicznych organów do kształtowania warunków pracy osoby nominowanej, który jest uzależniony od potrzeb wynikających z pełnionej przez nią funkcji.

Należy przy tym **odróżnić dyspozycyjność od podporządkowania**, ponieważ podporządkowanie oznacza obowiązek wykonywania poleceń, a dyspozycyjność obejmuje obowiązek pracownika poddania się jednostronnym aktom zmieniającym treść stosunku zatrudnienia (por. T. Kuczyński, w: Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, Prawo pracy. Zarys wykładu, Warszawa 2008, s. 339).

Podporządkowanie i dyspozycyjność są ściśle ze sobą związane i trudno jest wykazać jakąś szczególnie mocno zarysowaną granicę oddzielającą te dwa pojęcia. W prawie pracy dyspozycyjność jest elementem jednego z rodzajów stosunku pracy. Tymczasem w służbach mundurowych i wojsku dyspozycyjność jest jednym z podstawowych elementem stosunku prawnego, ponieważ „jednym z podstawowych warunków wykonania tego zadania jest stopień dyspozycyjności i zdyscyplinowania jej funkcjonariuszy. Granicę tej dyspozycyjności określa sama PolicjaU i wydane na tej podstawie akty Ministra Spraw Wewnętrznych ustanawiające pewną sferę praw podmiotowych policjantów jako stron stosunków służbowych. Gwarantem tych praw są jednak wyłącznie unormowania zawarte w samej PolicjaU, m.in. w przepisach zapewniających prawa odwoływa-

nia się do przełożonych wyższego stopnia, a uzupełniające także ustawowe uprawnienia kontrolno-interwencyjne agend działającego w Policji związku zawodowego” (uchw. SN z 4.2.1993 r., III AZP 28/92, OSNCP 1993, Nr 7–8, poz. 117). Dyspozycyjność wynika z charakteru zadań powierzonych opisywanym formacjom, nie może być od nich rozdzielona. Ponadto w przeciwieństwie do prawa pracy, jak podniósł SN w uchwale odnoszącej się do funkcjonariuszy Policji, stosunek służbowy charakteryzuje się „przed wszystkim dużą intensywnością podporządkowania i dyspozycyjnością funkcjonariusza. Przykładem realizacji tego charakteru stosunku są przepisy regulujące np. czas pełnienia służby (art. 33), powierzenia pełnienia innych obowiązków (art. 37), przenoszenie na niższe stanowisko i zawieszenie w czynnościach służbowych (art. 38 i 39), zwalniania ze służby” (uchw. SN z 5.12.1991 r., I PZP 60/91, OSNCP 1992, Nr 7–8, poz. 123). Sąd Najwyższy wskazał, że szczególny, wyjątkowy, o dużym stopniu intensywności charakter podporządkowania i dyspozycyjności wyrażający się w przepisach PolicjaU dotyczących czasu pracy, przenoszenia policjanta oraz zwolnienia ze służby, jest tym, co charakteryzuje stosunki służbowe w służbach zmilitaryzowanych. Niezwykle mocno kwestię szczególnej dyspozycyjności stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych podkreślił w wyroku z 14.12.1999 r. (SK 14/98, OTK 1999, Nr 7, poz. 163) TK, według którego „pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej to cechy charakterystyczne dla stosunków służbowych w formacjach zmilitaryzowanych”. Szczególna, intensywna dyspozycyjność powiązana z szczególnym podporządkowaniem to elementy charakterystyczne dla stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych.

Obowiązek poświęcenia i dyspozycyjności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych oznaczają, że są wobec nich stawiane wyższe wymagania niż w stosunku do innych grup zawodowych, dlatego też – jak zauważono jeszcze w latach 80. XX w. – „w zamian za całkowite poświęcenie się służbie państwo zapewnia swoim funkcjonariuszom uprzywilejowaną pozycję społeczną w porównaniu do świata pracy najemnej podlegającego prawu pracy” (*W. Jaśkiewicz*, *Rozwój sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej w Polsce Ludowej*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, red. *J. Łętowski*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 48).

Wymagając od funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych szczególnego poświęcenia i podporządkowania, państwo w zamian daje, „mając na względzie zasady słuszności szeregu uprawnień i uprzywilejowanych świadczeń w zamian za ich trudy, pracę i niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia” (uchw. SN z 18.12.1992 r., III AZP 27/92, OSNCP 1993, Nr 9, poz. 141). Ustawodawca, doceniając wyjątkowy i odrębny charakter służby, przyznaje funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym **szczególne uprawnienia związane z wykonywaniem służby**. Do tych szczególnych uprawnień należy zaliczyć większą niż w przypadku innych zatrudnionych stabilizację stosunku służbowego, uprawnienia związane z przydziałem lokalu mieszkalnego oraz prawo do umundurowania i wyżywienia w podczas służby.

Ostatnim elementem stosunku służbowego jest jego administracyjnoprawne uregulowanie, jak podkreślił to *S. Maj*: „stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu są decyzjami administracyjnymi, wydanymi w wyniku postępowania administracyj-

nego” (*S. Maj*, Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008, s. 12). Postępowanie co do istoty stosunku służbowego odbywa się na podstawie procedury określonej w KPA, chyba że przepisy pragmatyczne przewidują inne rozwiązania (tak jest w przypadku postępowań dyscyplinarnych), a spory w tym zakresie rozstrzygają sądy administracyjne. Kodeks pracy jest stosowany tylko posiłkowo.