

MARCIN CZECHOWSKI

## **DUALIZM DRÓG SĄDOWYCH W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ZATRUDNIENIA FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB UMUNDUROWANYCH\***

### **I. UWAGI WSTĘPNE**

Sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1) oraz zakazem zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>1</sup>. Normy konstytucyjne nie określają jednak, w drodze jakich procedur i przed jakim sądem ma być realizowany wymiar sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K 34/98)<sup>2</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 177 Konstytucji, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W systemie ustawodawstwa polskiego rozpatrywanie spraw z zakresu prawa pracy należy generalnie do właściwości sądów powszechnych. Sprawy z zakresu prawa pracy uznawane są bowiem za sprawy cywilne, gdyż ich rozpoznawanie odbywa się z reguły według Kodeksu postępowania cywilnego<sup>3</sup>, na mocy przepisów zawartych w tym Kodeksie (art. 1 k.p.c.) oraz innych ustawach (np. art. 262 Kodeksu pracy<sup>4</sup>)<sup>5</sup>. Konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych zostało powtórzone w przepisie art. 2 k.p.c., który stanowi, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Norma ta ustanawia generalną klauzulę kompetencyjną dla sądów powszechnych.

---

\* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu przedstawionego podczas III Letnich Warsztatów Doktoranckich (Rzeszów, 1-3 lipca 2009 r.).

<sup>1</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 453 ze zm.

<sup>2</sup> OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94.

<sup>3</sup> Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 ze zm.

<sup>5</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 23 lutego 2005 r., III CZP 85/04, OSNC 2006, Nr 1, poz. 4; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 42-43.

Od 1980 r., a więc od czasu reaktywowania sądownictwa administracyjnego<sup>6</sup> w Polsce powojennej, organami wymiaru sprawiedliwości w niektórych sprawach z zakresu prawa pracy stały się także sądy administracyjne. W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. stanowi o tym przepisie art. 184, który dookreśla proceduralne aspekty prawa do sądu. Przepis ten formułuje regułę, w myśl której sprawy dotyczące sporu wynikłego na tle poddania jednostki władztwu administracyjnemu powinny zostać zaliczone do właściwości sądów administracyjnych. Do katalogu spraw z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy, należących do właściwości sądów administracyjnych, T. Kuczyński zaliczył przede wszystkim sprawy dotyczące stosunków służbowych, wykonywania tzw. wolnych zawodów, nadawania uprawnień zawodowych, stosunków zatrudnienia i bezrobocia, działalności Państwowej Inspekcji Pracy, chorób zawodowych oraz pomocy społecznej<sup>7</sup>.

W literaturze prawa pracy można spotkać głosy opowiadające się za przekazaniem spraw z zakresu prawa pracy właściwych sądom administracyjnym sądownictwu powszechnemu – sądom pracy<sup>8</sup>. Celowe wydaje się dokonanie analizy i oceny unormowań wyznaczających właściwość sądów administracyjnych w sprawach z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy, co w niniejszym opracowaniu zostanie uczynione na przykładzie stosunków służbowych funkcjonariuszy formacji umundurowanych.

## II. STATUS PRAWNY FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB UMUNDUROWANYCH

Charakter prawny stosunku zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych jest powodem wielu rozbieżnych wypowiedzi w piśmiennictwie, szczególnie z zakresu prawa pracy. Ustalenie natury tego stosunku ma znaczenie dla określenia ram regulacji prawnych dotyczących funkcjonariuszy i trybów postępowania w sprawach ze stosunku służbowego. Autorzy rozmaitych opracowań klasyfikują badany stosunek w sferze prawa pracy<sup>9</sup>, prawa administracyjnego<sup>10</sup> lub też nadają mu mieszany status, łączący elementy prawa pracy i prawa administracyjnego<sup>11</sup>. Ze względu na znaczne nasycenie stosunku służbowego składnikami publicznoprawnymi za trafne należy uznać

---

<sup>6</sup> Naczelny Sąd Administracyjny powołany został ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980, Nr 4, poz. 8 ze zm.), a działalność rozpoczął 1 września 1980 r.

<sup>7</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 9.

<sup>8</sup> W tym tonie wypowiedzieli się: T. Liszcz, *W sprawie przywrócenia do pracy mianowanego urzędnika państwowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1996, nr 4, s. 52-52; K. W. Baran, *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003, s. 102.

<sup>9</sup> Np. A. M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 472.

<sup>10</sup> Np. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 181 i n.

<sup>11</sup> Tak mniej więcej ujmują te zagadnienie M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, s. 293 i n.; W. Jaśkiewicz, *Stosunek służbowy a stosunek pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, z. 2, s. 32.

określenie go jako niepracowniczego stosunku służbowego<sup>12</sup>. Funkcjonariusze pozostają w stosunku szczególnej dyspozycyjności wobec przełożonych i mają obowiązek poddawania się jednostronnym uznaniowym aktom przełożonego, zmieniającym treść ich stosunku służbowego, np. wyznaczającym stanowisko służbowe, przenoszącym na nowe stanowisko służbowe lub do innej miejscowości. Taki układ wzajemnych relacji powoduje, że powstały stosunek określa się jako służbę, której z racji wzajemnej pozycji stron przypisuje się zasadniczo administracyjnoprawny charakter<sup>13</sup>. Zdaniem A. M. Świątkowskiego, znaczne, niemal stuprocentowe nasycenie pierwiastkami administracyjnymi stosunków pracy zawodowych wojskowych lub funkcjonariuszy innych organizacji paramilitarnych, nie uzasadnia rezygnacji nauki prawa pracy z badania tych stosunków, gdyż opierają się one na tych samych koncepcjach prawnych, które leżą u podstaw stosunku pracy<sup>14</sup>. W zamian za wynagrodzenie, zwane uposażeniem, funkcjonariusze poszczególnych formacji zobowiązują się wykonywać określone czynności, a podstawę nawiązania stosunku służbowego stanowi decyzja administracyjna – mianowanie, która nie różni się od mianowania unormowanego w art. 76 k.p.<sup>15</sup> Tak ukształtowany status funkcjonariuszy służb umundurowanych ma wiele wspólnych cech z pracowniczym zatrudnieniem na podstawie mianowania m.in. w zakresie nawiązania, zmiany i ustania stosunku służbowego, dyspozycyjności czy też podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pogląd o zaliczeniu stosunków służbowych funkcjonariuszy do szeroko rozumianego prawa pracy wzmacniają występujące w poszczególnych aktach prawnych normy odsyłające do przepisów Kodeksu pracy oraz innych ustaw i rozporządzeń określających prawa i obowiązki pracowników oraz pracodawców<sup>16</sup>. Akty regulujące w sposób odrębny prawa i obowiązki funkcjonariuszy, jako osób zatrudnionych w sektorze publicznym, nazywane są pragmatykami służbowymi. Stosunek służbowy funkcjonariuszy można więc określić mianem „niepracowniczego stosunku zatrudnienia”, który wyróżnia się tym, że osoba świadcząca pracę nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy, chociaż korzysta z niektórych elementów pracowniczego statusu<sup>17</sup>. T. Kuczyński posługuje się natomiast pojęciem „administracyjny stosunek prawa pracy”, które ma uwydatniać podwójny: administracyjnoprawny (służbowy) i prawnopracowniczy (zobowiązaniowy) charakter stosunków służbowych<sup>18</sup>. Podstawą zaliczenia tych stosunków do prawa pracy jest to, że legitymując się administracyjnym rodowodem, dotyczą stosunku pracy<sup>19</sup>, co uzasadnia tezę o konieczności rozpatrywania ich jako kategorii przedmiotowej (stosunku) prawa pracy.

<sup>12</sup> T. Kuczyński, op. cit., s. 40-41; idem, *Stosunek pracy na podstawie mianowania*, w: H. Szurgacz (red.), *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 344.

<sup>13</sup> Idem, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 10, s. 97.

<sup>14</sup> A. M. Świątkowski, op. cit., s. 472.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 472.

<sup>16</sup> Szczegółowo na ten temat wypowiedział się T. Kuczyński, *Odesłania do prawa...*, s. 95-109.

<sup>17</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 113-114.

<sup>18</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego...*, s. 52.

<sup>19</sup> Ibidem.

Na uwagę zasługuje dorobek judykatury w przedmiocie statusu służbowego funkcjonariuszy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>20</sup>, Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>21</sup> i Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup> utrwalony został pogląd, że stosunki służby w formacjach umundurowanych są stosunkami administracyjnoprawnymi, które nie dadzą się teoretycznie ująć wyłącznie w kategoriach tego stosunku, gdyż zawierają szereg elementów właściwych zobowiązaniowemu stosunkowi pracy<sup>23</sup>. W wyroku z 5 września 1991 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że pomimo hierarchicznego podporządkowania funkcjonariuszy nacechowanego elementami administracyjnej podległości, ich stosunki służbowe regulowane są metodami w formie czynności prawnych z zakresu prawa pracy<sup>24</sup>.

### III. DELIMITACJA TRYBÓW ROZSTRZYGANIA INDYWIDUALNYCH SPORÓW NA GRUNCIE PRAGMATYK SŁUŻBOWYCH

Materialnoprawne stosunki o charakterze administracyjnym, które wchodzi w skład struktury niepracowniczych stosunków służbowych, w wypadku wystąpienia przez funkcjonariusza z roszczeniem, stają się przedmiotem badania w trybie administracyjnym lub cywilnym. Co do zasady, sprawy zawodowe funkcjonariuszy podlegają realizacji na drodze postępowania administracyjnego. Państwo w znacznym stopniu reguluje sytuację funkcjonariuszy w sposób jednostronny, zachowując sobie swobodę zmiany tej sytuacji, ilekroć będą tego wymagały jego potrzeby. Sprawy takie, jak np. mianowanie na stanowisko, przenoszenie i zwalnianie ze stanowiska, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, ustalanie uposażenia, są określane jako sprawy ze stosunku służbowego. Funkcjonariusz występuje w tych sprawach jako wyodrębniony podmiot, który dochodzi swoich praw wynikających ze stosunku służbowego. Sprawy ze stosunku służbowego załatwiane są przez wydanie decyzji, będącej przejawem władczego aktu podmiotu administrującego od której, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.<sup>25</sup>), stronom przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 k.p.a.). Decyzja organu drugiej instancji może zostać zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 50 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>26</sup>; dalej: Ppsa). Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego może zostać jeszcze poddane kontroli

<sup>20</sup> Np. uchwała z 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91, OSNC 1992/7-8/123; postanowienie z 7 sierpnia 1996 r., III PO 12/96, OSNP 1997/7/120; wyrok z 31 marca 2000 r., II UKN 460/99, OSNP 2001/18/566.

<sup>21</sup> Np. wyrok z 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91, ONSA 1991/3-4/64; postanowienie z 29 stycznia 1993 r., II SA 2468/92.

<sup>22</sup> Uchwała z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995/1/19; wyrok z 12 maja 1998 r., U 17/97, OTK-ZU 1998/3/34 oraz wyrok z 29 czerwca 2006 r., P 30/05, OTK-ZU 2006/6A/70.

<sup>23</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 18 marca 2008 r., II PZP 3/08, OSNP 2008/17-18/249.

<sup>24</sup> I PZP 60/91, OSNC 1992/7-8/123.

<sup>25</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Naczelnego Sądu Administracyjnego, w razie złożenia przez którąkolwiek ze stron skargi kasacyjnej.

Administracyjny tryb postępowania w sprawach z zakresu zatrudnienia funkcjonariuszy wynika z publicznoprawnego charakteru stosunku służbowego. Charakter ten przejawia się m.in. w jednostronnym ustalaniu przez państwo w drodze ustawowej uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy, trwałości stosunku służbowego, podporządkowania obejmującego obowiązek wykonywania poleceń przełożonego oraz dyspozycyjności rozumianej jako obowiązek poddania się jednostronnym aktom zmieniającym schemat stosunku zatrudnienia<sup>27</sup>. Wydawane w tym przedmiocie akty nie są czynnościami cywilnoprawnymi, lecz mają charakter władczy, w związku z czym funkcjonariusze w całym okresie służby obowiązani są poddawać się tego rodzaju decyzjom. Przedmiot kontroli sądów administracyjnych stanowią zatem władcze działania organów państwa. Nie jest przy tym ważne, czy dane działanie wywołuje skutki w sferze prawa administracyjnego czy cywilnego, gdyż kontrolą sądową objęta jest każda działalność organów administracji publicznej, podejmowana w formie administracyjnej<sup>28</sup>. Władztwo państwowe nad funkcjonariuszami zatrudnionymi w ramach stosunków służbowych nie narusza jednak konstytucyjnej zasady wolności wyboru i wykonywania pracy (art. 65 ust. 1), ze względu na występującą w pragmatykach instytucję wystąpienia ze służby.

Należy zaznaczyć, że istnieje pewna grupa aktów administracyjnych, które będąc jednostronnym przejawem woli organów przełożonych, nie kształtują praw oraz obowiązków funkcjonariuszy. Są to typowe akty z zakresu stosunków między podmiotem podwładnym i przełożonym w administracji, do których nie znajduje zastosowania Kodeks postępowania administracyjnego (art. 3 § 3 k.p.a.), a w konsekwencji wyłączona zostaje kontrola sądowoadministracyjna (art. 5 Ppsa). Sprawy te dotyczą podległości służbowej i należą do sfery wewnętrznej administracji publicznej. W stosunku do nich ograniczone jest prawo do sądu z uwagi na dobro i interes służby, tak jak w przypadku żołnierzy zawodowych przy wyznaczaniu, zwalnianiu lub przeniesieniu na inne stanowisko (art. 8 ust. 2 ustawy o służbie zawodowej żołnierzy<sup>29</sup>). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r., wydanym w sprawie dotyczącej sytuacji służbowej żołnierza zawodowego stwierdził, że ograniczenie prawa do sądu może dotyczyć tylko tych sporów ze stosunku służbowego, w których ograniczenie to da się usprawiedliwić ze względu na wartości konstytucyjne, takie jak np. zapewnienie większej mobilności i zdolności do osiągania wyższych stanów gotowości wojska oraz w celu spójnego i sprawnego działania Sił Zbrojnych<sup>30</sup>.

Mimo że unormowania poszczególnych pragmatyk, które co do zasady, wyznaczają administracyjny tryb postępowania w sprawach dotyczących statusu służbowego funkcjonariuszy, to jednak coraz częściej można spotkać

<sup>27</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądów administracyjnych...*, s. 41 i 115; idem, *Stosunek pracy...*, s. 345.

<sup>28</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK ZU 1994, cz. II, poz. 46.

<sup>29</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 141, poz. 892 ze zm.

<sup>30</sup> K 28/97, OTK ZU 1998/4/50.

przepisy, które odsyłają do stosowania regulacji Kodeksu pracy. Regulacje te świadczą o ewolucji sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb umundurowanych jako drogi od prawa administracyjnego do prawa pracy, od statusu wyłącznie publicznoprawnego do statusu publicznobowiązaniowego<sup>31</sup>.

Część z przepisów odsyłających ustanawia w sposób wyraźny sąd pracy jako właściwy do rozpoznawania powstałych roszczeń. Takie rozwiązanie występuje szczególnie w ustawie o Służbie Celnej<sup>32</sup>, która przewiduje ogólną kognicję sądu pracy w zakresie wszystkich spraw związanych ze stosunkiem służbowym celników, z wyjątkiem: zwolnienia ze służby, przeniesienia albo zlecenia wykonywania innych obowiązków służbowych oraz przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, dla których to spraw zastrzeżony został administracyjny tryb postępowania (art. 188 i 189). Do właściwości sądów powszechnych należą więc m.in. sprawy dotyczące uprawnień celnych związanych z rodzicielstwem (art. 137) oraz prawem do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego (art. 138 ust. 1).

Inna grupa przepisów to te, które odsyłają do stosowania materialnych przepisów prawa pracy, nie przewidując jednocześnie żadnej regulacji odnośnie do trybu rozpoznawania ewentualnych sporów. Do tej kategorii można zaliczyć odesłania z ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>33</sup>, które dotyczą m.in. korzystania przez funkcjonariuszy z urlopów szkoleniowych w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 71d), udzielania zwolnień od zajęć służbowych oraz sposobu usprawiedliwiania nieobecności w służbie w zakresie nieuregulowanym pragmatyką (art. 72a ust. 1). W przypadku tego rodzaju spraw wątpliwości budzi ich procesowy charakter. Według K. W. Barana<sup>34</sup> oraz T. Kuczyńskiego<sup>35</sup> sprawy do których na podstawie odesłań stosuje się przepisy Kodeksu pracy, są sprawami o roszczenia z innych stosunków niż stosunek pracy, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się unormowania Kodeksu pracy, a więc spełniają przesłanki do uznania ich za sprawy z zakresu prawa pracy w rozumieniu przepisu art. 476 § 1 pkt 2 k.p.c. Stanowisko to należy uznać za trafne w kontekście konstytucyjnego domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 177), z którego wynika, że to na sądach powszechnych spoczywa ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że w razie braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, sądy te są właściwe do rozpoznania sprawy.

Odesłania do Kodeksu pracy dotyczą sfery, w której ustawodawca zdecydował się potraktować funkcjonariuszy na równi z pracownikami w rozumieniu przepisu art. 2 k.p. Zabieg ten należy uznać za uzasadniony, gdyż stosunki służbowe, oprócz publicznoprawnego charakteru, mają również wymiar pracowniczy. Z tytułu pełnienia służby, polegającej na wykonywaniu szeregu ważnych dla państwa zadań, takich jak np. wymiar i pobór podatku

<sup>31</sup> Do takiego wniosku dochodzi też T. Kuczyński, *Stosunek pracy...*, s. 346.

<sup>32</sup> Dz. U. 2009, Nr 168, poz. 1323 ze zm.

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 12, poz. 68.

<sup>34</sup> K. W. Baran, *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003, s. 103.

<sup>35</sup> T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego...*, s. 132-133; idem, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego...*, s. 100-101; idem, *Stosunek pracy...*, s. 345.

akcyzowego, walka z kłeskami żywiołowymi czy obrona narodowa, funkcjonariuszom przysługują niektóre uprawnienia przewidziane dla osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. W wyniku posłużenia się odesłaniami, prawodawca unika powtarzania w pragmatykach postanowień Kodeksu pracy, a spory dotyczące uprawnień funkcjonariuszy o charakterze pracowniczym uznawane są za sprawy z zakresu prawa pracy w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego. Konsekwencją takiego rozwiązania jest zrównanie sytuacji procesowej funkcjonariuszy z sytuacją osób dochodzących roszczeń ze stosunku pracy.

Odrębną kategorię stanowią sprawy dotyczące odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy, które zostały uregulowane w ustawie z 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, SG, BOR, PSP, SW, ABW, AW, SKW, SW i CBA<sup>36</sup> oraz ustawie z 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy<sup>37</sup>. Treść unormowań zawartych w tych ustawach została ukształtowana analogicznie do norm Kodeksu pracy odnoszących się do odpowiedzialności materialnej pracowników. Spory dotyczące odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy zostały przekazane do rozpoznawania sądom pracy, a ich właściwość została określona w sposób jednoznaczny w przepisach art. 15 ustawy z 7 maja 1999 r. oraz art. 18 ustawy z 25 maja 2001 r. Rozwiązanie te należy uznać za przemyślane zarówno na gruncie prawa materialnego jak i procesowego. Ustawodawca ujednolicił bowiem zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy oraz wyznaczył tryb dochodzenia roszczeń, który jest najbardziej adekwatny do rozwiązywania tego typu sporów, z uwagi na ich pracowniczo-cywilny charakter.

#### **IV. OSOBLIWOŚCI KONTROLI SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ W SPRAWACH STOSUNKÓW SŁUŻBOWYCH**

Kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne na mocy art. 184 Konstytucji, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (art. 1 §2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych<sup>38</sup>). Kryterium to jest przyczyną występowania rozbieżnych ocen w orzecznictwie oraz wśród przedstawicieli piśmiennictwa w kontekście rozpatrywania przez sądy administracyjne spraw z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy. Z jednej strony formułuje się uogólnienia (sąd administracyjny kontroluje zgodność rozstrzygnięć „li tylko z prawem”<sup>39</sup>, kognicja sądu administracyjnego ograniczona w zasadzie tylko do badania legalności decyzji rozwiązującej stosunek pracy z mianowania, nie pozwala temu sądowi na pełną, dogłębną ocenę prawidłowości rozwiązania”<sup>40</sup>), których wymowa świadczy o znacznie

<sup>36</sup> Dz. U. 1999, Nr 53, poz. 548 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. 2001, Nr 89, poz. 967 ze zm.

<sup>38</sup> Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm.

<sup>39</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 1991 r., I PZP 9/91, OSNC 1992/2/27.

<sup>40</sup> T. Liszcz, op. cit., s. 52.

ograniczonym zakresie badania sprawy przez sądy administracyjne. W swoich orzeczeniach sądy administracyjne podkreślają natomiast, że kontrola decyzji pod względem zgodności z prawem obejmuje szereg kryteriów składowych: wykładnię przepisów prawnych będących podstawą wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia, prawidłowość zastosowania odpowiednio rozumianego przepisu prawnego do ustalonego stanu faktycznego sprawy, odniesienie się przez sąd do ustaleń faktycznych dokonanych w postępowaniu administracyjnym jako rezultatów przeprowadzonego postępowania dowodowego<sup>41</sup>. Stanowisko prezentowane przez sądy administracyjne wydaje się trafne, gdyż obok kontroli legalności zwraca się w nim uwagę na kontrolę zasadności orzeczenia, która polega na sprawdzeniu, czy w badanym postępowaniu zostały ustalone wszystkie okoliczności sprawy zgodnie z zebrany materiał dowodowy i czy z ustaleń tych wyciągnięto logiczne wnioski, a w konsekwencji czy wydano zgodne z prawdą orzeczenie<sup>42</sup>. Należy podkreślić, że praca każdego sądu, zarówno administracyjnego, jak i powszechnego, sprowadza się do kontroli zgodności stanu faktycznego z prawem. Jak zauważył A. Zieliński, każdy sąd w ramach stosowania przepisów prawa materialnego musi wejść w merytoryczną problematykę rozpoznawanej sprawy, a zamieszczone w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych wzmianki o kontroli zgodności z prawem mają na celu jedynie podkreślenie, iż sądy te nie wkraczają w sferę celowości wydania określonej decyzji<sup>43</sup>. Stanowisko A. Zielińskiego zasługuje na aprobatę w kontekście przytoczonych wyżej wywodów dotyczących sądowoadministracyjnej kontroli zasadności administracyjnych rozstrzygnięć oraz konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10), zgodnie z którą sądownictwo administracyjne nie może wkroczyć w sferę władzy wykonawczej, zastępując ją w wykonywaniu ustawowo określonych kompetencji. W konsekwencji należy stwierdzić, że sądy administracyjne nie kształtują, lecz badają i kontrolują realizację przepisów określających prawa oraz obowiązki podmiotów stosunku służbowego. Jedno z kryteriów kontroli decyzji administracyjnych dokonywanej przez sądy administracyjne zakłada konieczność godzenia przez organ administracyjny zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.)<sup>44</sup>. Z tego względu kontrola sądowoadministracyjna może iść nawet dalej niż uwzględniająca instytucję nadużycia prawa podmiotowego (art. 8 k.p.) kontrola przeprowadzana przez sądy pracy<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> W tym tonie wypowiedziały się: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 stycznia 2006 r., I GSK 1421/05, Lex nr 265017 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 7 stycznia 2004 r., III SA 432/03, OSP 2005/1/14.

<sup>42</sup> Odmienne zakres kontroli sądowoadministracyjnej sprawy postrzega T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego...*, s. 134. Zdaniem tego autora, kontrola ta przebiega tylko pod względem zgodności z prawem.

<sup>43</sup> A. Zieliński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 1991 r.*, I PZP 9/91, „Państwo i Prawo” 1992, z. 6, s. 114.

<sup>44</sup> Unormowanie z art. 7 k.p.a. wyraża zasadę dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania i stanowi zarazem wskazówkę interpretacyjną prawa materialnego. Spostrzeżenie takie zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2006 r., V SA/Wa 2351/05, Lex nr 196302.

<sup>45</sup> T. Sokółowski twierdzi, że klauzula słusznosci jest znacznie bardziej elastyczna od klauzuli zasad współzycia społecznego, pozwalając na aksjologicznie trafne i dlatego właśnie słusze roz-

## V. ZAKOŃCZENIE

Dualizm dróg sądowych w sprawach dotyczących zatrudnienia funkcjonariuszy formacji umundurowanych wynika z charakteru ich stosunku służbowego.

Właściwość sądów administracyjnych, przewidziana dla spraw dotyczących administracyjnoprawnej sfery stosunków służbowych, uzasadniona jest potrzebą zapewnienia sprawności działania i skuteczności realizacji ustawowych zadań każdej z formacji poprzez podleganie funkcjonariuszy władztwu administracyjnemu.

Dokonana analiza pozwala pozytywnie ocenić przekazanie sądom powszechnym części spraw dotyczących pracowniczych aspektów stosunku służbowego funkcjonariuszy. Sądy pracy są lepiej przygotowane do orzekania w sprawach nasyconych elementami personalistycznymi, co wynika z dostosowania procedury cywilnej do orzekania w sprawach dotyczących praw i obowiązków podmiotów świadczących pracę. W postępowaniu przed tymi sądami występuje wiele proceduralnych udogodnień<sup>46</sup> dla pracownika, które nie są przewidziane w procesie sądownoadministracyjnym.

Nieuzasadniona jest jednak sytuacja, w której pewne sprawy o świadczenia o charakterze pracowniczym ze sfery administracyjnego stosunku prawa pracy rozpatrywane są przed sądem pracy, a inne podobne – w trybie administracyjno-sądowym. Ustawodawca powinien zdecydować się na objęcie wszystkich sprawy z tego zakresu kognicją sądów pracy. Trafnym rozwiązaniem byłoby unormowanie tej problematyki na wzór regulacji zawartych w ustawie o Służbie Celnej gdzie, z wyjątkiem katalogu spraw o charakterze publicznoprawnym przekazanych na drogę administracyjnosądową, wyznaczono właściwość ogólną sądów pracy przy dochodzeniu przez funkcjonariuszy roszczeń natury pracowniczej. Posunięcie takie spowodowałoby zniwelowanie nieuzasadnionej obiektywnymi przyczynami dyferencjacji w zakresie standardu ochrony prawnej osób zatrudnionych w ramach niepracowniczych stosunków służbowych, bez szkody dla dobra i interesu każdej ze służb.

*mgr Marcin Czechowski*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*  
*w Poznaniu*  
*marcinczechowski@interia.pl*

---

strzygnięcie, odnoszące się do dotąd niespotykanych, nowych sytuacji społecznych, co do których nie wytworzyły się jeszcze obiektywne, powszechnie akceptowane w społeczeństwie zasady postępowania. Komentarz do art. 5 Kodeksu cywilnego zob. w: T. Sokolowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, „Lex” 2009.

<sup>46</sup> Dział III k.p.c. *Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, art. 459-477<sup>7</sup>.

## DUALITY OF JUDICIAL REVIEWS IN MATTERS CONCERNING EMPLOYMENT OF OFFICERS FROM UNIFORMED SERVICES

### Summary

Labour matters are generally investigated by the courts of common. Those matters are usually investigated according to the Code of civil law practice and are therefore considered to be civil cases. However, since the reactivation of administrative judiciary in 1980, administrative courts have acted as organs of the judiciary and proper jurisdiction for certain specific labour law matters. There are voices in labour law literature postulating that those matters should also be handed over to the jurisdiction of the courts of common. In this context it seems worthwhile analysing and assessing the legal norms which designate proper jurisdiction of administrative courts in widely understood labour matters, taking as an example the official relations of officers from uniformed services.

The official relation between officers may be defined as an administrative labour law relation which emphasises its dual character: the administrative (official) and the labour one (obligatory). The basis for including that relation into labour law is the fact that despite its administrative origin, the official relation nevertheless concerns labour relations. This substantiates the thesis of the necessity to investigate those relations as an objective category of labour law. Official relations are investigated in either administrative or civil course because they have an administrative character as well as a labour dimension.

The competence of administrative courts for matters concerning the administrative sphere of official relations is justified by the need of providing efficient and effective realisation of statutory tasks. However, it would not be justified if certain labour matters were recognised by labour courts or industrial tribunals and others in the course of administrative court proceedings. The legislator should therefore decide to incorporate all matters of labour nature under the jurisdiction of labour courts or industrial tribunals.