

Tadeusz Kuczyński*

Zdolność sądowa jednostek służb zmilitaryzowanych w sprawach stosunków służbowych zakwalifikowanych jako sprawy cywilne w ujęciu procesowym

Coraz więcej spraw wynikających z niepracowniczych stosunków służbowych, tj. stosunków zatrudnienia funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych pełniących służbę w Policji, Straży Granicznej (SG), Państwowej Straży Pożarnej (PSP), Służbie Więziennej (SW), Służbie Celnej, Biurze Ochrony Rządu (BOR), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (ABWiAW), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbach Wywiadu Wojskowego (SKW i SWW), Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), a także żołnierzy zawodowych¹, dotyczących roszczeń opartych na zdarzeniach, które mogą być źródłem powstania stosunków administracyjnoprawnych, jest kwalifikowana jako sprawy cywilne w ujęciu procesowym (sprawy z zakresu prawa pracy). Sądami właściwymi do rozpatrywania takich spraw są, co do zasady, sądy pracy. Należy w tym widzieć jeden z wielu symptomów zjawiska upodabniania się statusu funkcjonariuszy służb mundurowych do statusu pracowników,

557

* Prof. zw. dr hab., kierownik Zakładu Prawa Pracy, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹ Por. odpowiednio: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU, 2011, nr 287, poz. 1687 ze zm.), ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU, 2011, nr 116, poz. 675 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU, 2013, poz. 1340 ze zm.), ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (DzU, 2014, poz. 173 ze zm.), ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (DzU, 2013, poz. 1404 ze zm.), ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (DzU, 2014, poz. 170 ze zm.), ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (DzU, 2010, nr 29, poz. 154 ze zm.), ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU, 2012, poz. 621 ze zm.), ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (DzU, 2006, nr 104, poz. 70 ze zm.).

a sygnalizowana tendencja ma rozwojowy charakter. W związku z tym warto podjąć próbę określenia, czy wskazana sytuacja procesowego upodabniania się statusu tych podmiotów, analizowana łącznie z szerszym zjawiskiem, jakim jest normatywne upodabnianie się konstrukcji stosunku służbowego do konstrukcji stosunku pracy (w szczególności służbowego stosunku pracy), wpłynie na zmianę zastanego sposobu interpretacji kategorii zdolności sądowej podmiotów, rozumianej najogólniej jako zdolność występowania w tych sprawach przed sądem powszechnym w charakterze strony. O ile ustalenie przymiotu zdolności sądowej nie nastęrcza trudności w stosunku do osób fizycznych (funkcjonariuszy), gdyż każda z nich może być bez żadnych ograniczeń podmiotem praw i obowiązków w podanym znaczeniu, o tyle trudności takie mogą powstawać w wypadku innych podmiotów, np. struktur organizacyjnych, jakimi są formacje (służby) zmilitaryzowane lub wchodzące w ich skład jednostki. Problem ze wskazaniem strony pozwanej w postępowaniu toczącym się przed sądem pracy (sądem cywilnym) z powództwa funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej w sprawie ze stosunku służbowego zakwalifikowanej jako sprawa z zakresu prawa pracy (sprawa cywilna w ujęciu procesowym) wynika stąd, że żadna z ustaw dotyczących funkcjonowania wskazanych formacji, posługując się pojęciami kreującymi dwustronny charakter stosunku służbowego, nie zawiera określeń wprost definiujących znaczenie samego stosunku służbowego oraz składających się nań pojęć, takich jak funkcjonariusz i podmiot zatrudniający funkcjonariusza. Nie wskazuje się również, w jakie cechy lub właściwości powinna być wyposażona konkretna struktura (jednostka) organizacyjna, by można było uznać ją za służbowodawcę, tzn. podmiot zatrudniający zdolny do podejmowania skutecznych prawnie czynności nawiązania (zmiany i rozwiązania) stosunku służbowego z funkcjonariuszem i żołnierzem oraz czynności związanych z realizowaniem wypływających z niego roszczeń. Punktem wyjścia analizy powinno być zatem ustalenie, której jednostce organizacyjnej formacji zmilitaryzowanej (służby) przysługuje atrybut zdolności zatrudnieniowej pozwalającej traktować ją jako stronę stosunku służbowego, co z kolei mogłoby przemawiać na rzecz jej zdolności sądowej i procesowej w tych sprawach. Kwestia ta jest przedmiotem rozważań zarówno w literaturze prawa administracyjnego, jak i w doktrynie prawa pracy. Dwutorowość analizy wynika stąd, że problematyka stosunków służbowych funkcjonariuszy i żołnierzy, odnoszących się do relacji zatrudnieniowych podmiotów pozostających w ścisłych powiązaniach organizacyjnych, z reguły włączonych w hierarchiczne struktury nadrzędności, dyspozycyjności i podległości sprawia, że ten sam przedmiot jest analizowany przez przedstawicieli obu wskazanych dziedzin: prawa administracyjnego i prawa pracy, posługujących się właściwymi dla siebie metodologiami i aparatu-

rażą pojęciową oraz – co najważniejsze – rozważającymi to samo zjawisko, ale z reguły tylko z perspektywy objętej paradygmatem reprezentowanej przez siebie specjalności. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że nauka prawa administracyjnego analizuje instytucje dotyczące stosunku służbowego jako zjawisko mieszczące się w ramach stosunku administracyjnoprawnego, którego podmioty realizują przedsięwzięcia organizatorskie i wykonawcze na rzecz interesu publicznego w imieniu państwa lub wspólnoty samorządowej. W konsekwencji przyjmuje się tam, że stroną stosunku służbowego dla funkcjonariusza jest organ administracji państwowej rozumiany jako wewnętrzna jednostka organizacyjna danego podmiotu prawa, wyposażona ustawowo w uprawnienie do wyrażania woli tego podmiotu². Wskazuje się, że w przypadku stosunków służbowych są to podmioty uprawnione do wydawania aktów administracyjnych związanych ze stosunkami służbowymi funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, np. aktów mianowania, przenoszenia i zwalniania ze służby. Od decyzji wydanej przez właściwego przełożonego przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego³. Natomiast nauka prawa pracy analizuje instytucję stosunku służbowego przede wszystkim w kategoriach stosunku prawnego prowadzącego do powstania, ukształtowania treści, zmiany i ustania stosunku zatrudnienia i zaspokajającego interesy stron. Sprawa umiejscowienia podmiotu zatrudniającego władnego do wyrażania aktów woli jest od dawna przedmiotem teoretycznych sporów i kontrowersji, czego wyrazem mogą być prezentowane w tej kwestii przeciwstawne poglądy sytuujące uprawnienia tegoż podmiotu na szczeblu konkretnej jednostki organizacyjnej, w której ma być pełniona służba⁴, na szczeblu określonej formacji obejmującej daną służbę państwową⁵, czy wreszcie utożsamiające je z państwem⁶.

Kwestia wskazania strony pozwanej w procesie toczącym się przed sądem pracy z powództwa funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej stanowi także przedmiot analizy orzecznictwa sądowego. Przeważa w nim stanowisko, że niezależnie od tego, czy roszczenie zostało oparte na zdarzeniach, które mogą być źródłem powstania stosunków administracyjnoprawnych, czy też stosunków cywilnych, stroną postępowania może być

² Por. szerzej np. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 37 wraz z podaną tam literaturą.

³ *Ibidem*, s. 38, 39.

⁴ Por. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 311.

⁵ Por. np. J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, t. IX, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 158 i nast.

⁶ Por. np. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 41.

Skarb Państwa (Skarb Państwa – kierownik właściwej jednostki służby). Taki kierunek wykładni przyjęto m.in. w wyroku SN z dnia 16 czerwca 2009 r.⁷, w którym stwierdzono, że sprawy dotyczące odpowiedzialności majątkowej żołnierzy są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy, natomiast zdolność sądowa w tych sprawach przysługuje Skarbowi Państwa, a nie jednostce wojskowej, z której działalnością wiąże się roszczenie przeciwko żołnierzowi. Motywowano, że stosowanie do rozważanych sporów przepisów o postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy nie oznacza, że w rozpatrywanym przypadku znajdzie zastosowanie art. 460 par. 1 k.p.c., zgodnie z którym zdolność sądową i procesową ma także pracodawca, choćby nie posiadał osobowości prawnej. Przepis ten nie może znaleźć zastosowania w sprawie z tego względu, że żołnierz nie jest pracownikiem, a ani jednostka wojskowa, ani Skarb Państwa, nie są jego pracodawcą. Poza tym mienie, z którym wiąże się dochodzone w sprawie roszczenie, jest mieniem Skarbu Państwa, pozostającym jedynie w dyspozycji jednostki wojskowej. Wskazany kierunek wykładni został następnie utrzymany w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Odpowiadając na pytanie sądu niższej instancji, kto powinien być stroną pozwaną w procesie toczącym się przed sądem pracy z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej w sprawach pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, Sąd Najwyższy stwierdził, że funkcjonariusz wskazanej Służby może dochodzić zaspokojenia od Skarbu Państwa – właściwego zakładu karnego – odpowiedniej kwoty tytułem wskazanej pomocy finansowej. W motywach tych orzeczeń podniesiono, że pomimo iż zakłady karne są jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej, a ich dyrektorzy posiadają niektóre uprawnienia charakterystyczne dla reprezentantów pracodawców, nie można przyjąć, że zakład karny jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. Funkcjonariusz wykonuje swoje obowiązki na podstawie służbowego stosunku zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym, nie jest więc pracownikiem. Stwierdzono, że zakłady karne, pomimo wyodrębnienia organizacyjnego, nie mają samodzielności finansowej. Dyrektor generalny ma także wiele uprawnień związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy, co oznacza, że dyrektor zakładu karnego nie ma pełnej samodzielności w zakresie kształtowania stosunku służbowego funkcjonariuszy. Stąd, zdaniem Sądu Najwyższego, organ jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, może zostać uznany jedynie za reprezentanta Skarbu Państwa⁸. W uchwale SN z dnia 3 grudnia 2014 r. dotyczącej dochodzenia

⁷ I PK 226/08, OSNAP 2011, nr 3–4, poz. 33.

⁸ Por. uchwały SN z dnia 13 sierpnia 2013 r. o sygnaturach odpowiednio: III PZP 5/13, Lex nr 1360420 i III PZP 4/13, Lex 1360419.

przez policjanta przywróconego do służby roszczenia o utracone korzyści w postaci różnicy pomiędzy uposażeniem, które otrzymałby, gdyby pełnił służbę a świadczeniem za okres pozostawania poza służbą (deliktowego roszczenia odszkodowawczego) przyjęto, że pozwanym jest Skarb Państwa – komendant właściwej jednostki Policji⁹. Wreszcie w postanowieniu SN z dnia 4 grudnia 2014 r. stwierdzono, że w sprawach o roszczenia funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym funkcjonariuszy celnych, których zatrudnienie ma źródło w stosunku administracyjnoprawnym, a nie w stosunku pracy, stroną jest Skarb Państwa. Stwierdzono, że państwowa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej nie ma w nich własnej zdolności sądowej i procesowej, gdyż nie jest pracodawcą, ponieważ nie istnieje stosunek pracy¹⁰. Można jednak również spotkać się z orzeczeniami przyjmującymi, że jeżeli roszczenie funkcjonariusza zostało oparte na zdarzeniach, które mogą być źródłem powstania stosunków cywilnoprawnych, w tym w szczególności na roszczeniach przysługujących pracownikowi, to stroną postępowania nie może być Skarb Państwa, lecz konkretna jednostka organizacyjna zatrudniająca funkcjonariusza, np. właściwa komenda Policji reprezentowana przez jej kierownika (komendanta) lub inną osobę upoważnioną do działania w określonym zakresie¹¹. Wskazana sytuacja odnosiłaby się np. do spraw dotyczących roszczeń wynikających z naruszenia dóbr osobistych, w tym dyskryminacji w zatrudnieniu, nierównego traktowania, mobbingu.

Podstawowa idea leżąca u podstaw przytoczonych orzeczeń SN opiera się na założeniu, że jednostki organizacyjne służb zmilitaryzowanych, z powodu swojej niesamodzielności majątkowej i zatrudnieniowej oraz braku możliwości uznania ich za pracodawców, mogą pełnić w procesie cywilnym wyłącznie funkcję reprezentantów interesów Skarbu Państwa, a zatem w sprawach przeciwko takim jednostkom konieczne jest równoczesne wskazanie osoby prawnej, do której należą i której częścią majątku dysponują. Bliższa analiza rozwiązań wprowadzanych przez przedmiotowe ustawy wskazuje jednak, że problem ten będzie wymagał nowego spojrzenia zarówno teorii, jak i judykatury, nakazującego uwzględnić w rozważaniach i formułowanych wnioskach coraz dalej idące zmiany normatywne dotyczące zasad zatrudniania funkcjonariuszy, które – jak można sądzić – sukcesywnie ewoluują w kierunku nadania służbom zmilitaryzowanym lub ich jednostkom organizacyjnym prawnych cech podmiotu zatrudniającego. Uwzględniając konkretne rozwiązania pragmatyczne dotyczące struktury i ustroju poszczególnych służb, należy

⁹ III CZP 91/14, Lex nr 1566726, Biuletyn SN 2014, nr 12, poz. 6.

¹⁰ Sygnatura: III BP 2/14, Lex nr 1616906.

¹¹ Por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 r., III APa 11/12, Lexis.pl nr 43107.

zauważyć, że cecha podmiotowości zatrudnieniowej może być związana z całą formacją jako strukturą wyodrębnioną organizacyjnie i kompetencyjnie w systemie organów i instytucji państwa, i posiadającą podmiotowość prawną w płaszczyźnie prawa publicznego¹² albo z konkretnymi jednostkami wewnętrznymi służby, stanowiącymi jej części składowe. Pierwszy model został przyjęty w stosunku do takich służb, jak BOR, ABW i AW, SKW i SWW, Służba Celna, natomiast drugi w stosunku do Policji, SG, PSP, SW.

562 Podstawą uznania zdolności (podmiotowości) zatrudnieniowej wewnętrznych jednostek organizacyjnych służby zmilitaryzowanej, podobnie jak w przypadku wewnętrznych jednostek (zakładów) osoby prawnej w sferze stosunku pracy, jest ich wyodrębnienie organizacyjne i finansowe w strukturze danej formacji oraz ustanowienie przez przepisy regulujące jej ustrój podmiotu (organu) uprawnionego do podejmowania aktów administracyjnych w imieniu tych jednostek jako stron stosunków służbowych. W zależności od nomenklatury nazewniczej przyjmowanej przez poszczególne ustawy, jednostki takie mogą być wyodrębnione (wydzielone) organizacyjnie w formie komend (miejskich, powiatowych, wojewódzkich, komend głównych), oddziałów, szkół (ośrodków szkolenia) danej służby, zakładów karnych, aresztów śledczych, jednostek wojskowych, i in. Wyodrębnieniu organizacyjnemu towarzyszy ustawowo zagwarantowany stopień autonomii i samodzielności finansowej (majątkowej) takich jednostek, będących dysponentami przydzielonego im do zarządu majątku oraz środków finansowych. Podobnie jak w wypadku pracodawców będących wewnętrznymi jednostkami osób prawnych, wyodrębnienie majątkowe jednostek organizacyjnych służby ma charakter wewnątrzsłużbowy i polega przede wszystkim na sprawowaniu zarządu częścią przydzielonego im mienia. Podkreślić przy tym należy, że przepisy pragmatyk służbowych dokładnie wskazują podmioty uprawnione do podejmowania aktów z zakresu stosunku służbowego w imieniu konkretnej jednostki organizacyjnej służby. Są nimi, co do zasady, kierownicy jednostek, w których są zatrudnieni (służą) funkcjonariusze i żołnierze, np. komendanci powiatowi, komendanci wojewódzcy, komendanci główni, komendanci szkół, dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych, dowódcy jednostek wojskowych.

Powyższe pozwala skonstatować, że poddane analizie i przykładowo wymienione wewnętrzne jednostki organizacyjne służby zostały ustawowo (pierwotnie) wyposażone w konstytucyjne właściwości służbodawcy jako podmiotu wyposażonego w cechy strony stosunku służbowego, będącego odpowiednikiem pracodawcy jako strony stosunku pracy. Poza

¹² Por. J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 158 i nast.

wyznaczonym *ex lege* prawem przyjmowania funkcjonariuszy do służby, co należy uznać za najważniejszą cechę konstytuującą pojęcie podmiotu zatrudniającego, rozważane jednostki spełniają również inne przesłanki konstytuujące pojęcie strony stosunku służbowego, takie jak prawo zwalniania funkcjonariuszy ze służby (dzielone z innymi podmiotami), ponownego nawiązywania z nimi stosunku zatrudnienia (przywracania do służby), podejmowania wobec nich aktów (czynności) służbowych przysparzających (świadczeniowych), dyrektywnych, dystrybucyjnych i dyscyplinarnych. Na wskazanym szczeblu służby odbywa się także współdziałanie kierownika takiej jednostki w ustawowo przewidzianych formach z organami związkowymi w sprawach funkcjonariuszy. Nie można tu zatem mówić o sytuacji, w której kierownik jednostki przyjmuje i zwalnia funkcjonariuszy oraz podejmuje wobec nich określone czynności służbowe wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez kierownika służby, w której skład wchodzi ta jednostka. Należy również skonstatować, że w wypadku, gdy służbodawcą jest wewnętrzna jednostka organizacyjna, to kierownik służby, poza sytuacjami ściśle wskazanymi w ustawie, nie jest uprawniony do podejmowania aktów administracyjnych z zakresu stosunku służbowego funkcjonariuszy zatrudnionych w tej jednostce. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w tych pragmatykach wskazuje ponadto, że wymienione jednostki organizacyjne służby występują również w charakterze stron stosunku pracy (pracodawców) dla zatrudnionych w nich pracowników.

Wskazane wyżej podmioty, będące jednostkami budżetowymi, nie mają osobowości prawnej i w obrocie prawnym funkcjonują jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*statio fisci*). Zasada, wynikająca z pełnienia przez nie funkcji reprezentanta interesów Skarbu Państwa, oznaczająca, iż podejmowane przez nie akty są aktami Skarbu Państwa, dotyczy z pewnością czynności cywilnoprawnych, np. związanych z nabywaniem praw i zaciąganiem zobowiązań majątkowych odnoszących się do służby. Podobnie ma się rzecz ze skierowanymi na zewnątrz czynnościami administracyjnoprawnymi, w których funkcjonariusze występują w imieniu państwa wobec osób trzecich w sprawach związanych z wykonywaniem ustawowych zadań danej służby. Tymczasem roszczenie funkcjonariusza, np. o wypłatę uposażenia i udzielenie innych świadczeń majątkowych, przyznanie należnego świadczenia socjalnego, przyznanie pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, nie jest w znaczeniu materialnoprawnym sprawą cywilną lub sprawą administracyjną o zewnętrznym charakterze, lecz sprawą ze stosunku służbowego odnoszoną do dwustronnej „wewnętrznej” relacji pomiędzy zatrudnionym funkcjonariuszem a zatrudniającym go kierownikiem danej jednostki organizacyjnej służby, uprawnionym do wydawania aktów dotyczących stosunku

służbowego. Roszczenia funkcjonariusza są wprawdzie zaspokajane ze środków finansowych przekazanych do dyspozycji (zarządu) danej jednostki, ale ich realizacja stanowi wynik wykonania kompetencji ustawowej, a nie delegacyjnej. Powyższe przemawia przeciwko traktowaniu aktu kierownika jednostki organizacyjnej służby, który dotyczy przyznania lub odmowy przyznania funkcjonariuszowi określonego świadczenia ze stosunku służbowego, jako aktu dokonanego w imieniu Skarbu Państwa. Należy jeszcze raz podkreślić, że przepisy pragmatyk dokonują podziału podmiotowości prawnej formacji na potrzeby prawa stosunku służbowego, który uwzględniając swoistości konstrukcji tej podmiotowości w sprawach zatrudnienia, jednocześnie nie neguje odmiennego sposobu jej ukształtowania w sferze prawa cywilnego lub administracyjnego¹³. Powyższe pozwala zatem widzieć rozważane wewnętrzne jednostki organizacyjne jako odrębne w stosunku do kategorii służby jednostki wyposażone w ustawowo ustanowiony oraz określony zakres podmiotowości prawnej w kwestiach zatrudnienia.

564

Przeciwko przyjętemu stanowisku nie może przemawiać podnoszony w orzecznictwie SN podział uprawnień kierowniczych pomiędzy organami usytuowanymi na różnych szczeblach hierarchii służbowej. Należy zauważyć, że podział uprawnień kierowniczych między kierownikiem jednostki zatrudniającej funkcjonariusza a kierownikiem służby (lub innym nadrzędnym organem służbowym działającym w imieniu służby) stanowi standard regulacyjny w prawie stosunków służbowych. Wskazany podział opiera się na kryterium rzeczowym (określającym, które sprawy dotyczące stosunku zatrudnienia są na zasadzie wyłącznej właściwości załatwiane przez podmiot służbowy usytuowany poza strukturą podmiotu zatrudniającego, a które przez kierownika jednostki organizacyjnej zatrudniającej funkcjonariusza) oraz na kryterium funkcjonalnym (określającym podział funkcji, a także poszczególnych czynności między kierownikiem jednostki organizacyjnej zatrudniającej funkcjonariusza a wyższym przełożonym służbowym przy rozpoznawaniu oraz rozstrzyganiu tej samej sprawy). Ogólna zasada byłaby taka, że kierownik służby jest właściwy w sprawach dotyczących kształtowania statusu funkcjonariusza w służbie, a podmiot zatrudniający – statusu funkcjonariusza w danej jednostce organizacyjnej służby. Należy podkreślić, że powyższa zasada, choć w różnym zakresie, dotyczy także tzw. pracowniczych stosunków służbowych, znamiennych tym, że w skład ich treści, obok norm o charakterze zobowiązaniowym, określającym stosunek zatrudnionych do kategorii pracodawcy, wchodzi również normy prawa publicznego

¹³ Por. w stosunku do zatrudnienia pracowniczego J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 150, T. Kuczyński, *Stosunek służbowy...*, s. 11, 12.

określające ich stosunek do kategorii służby. We wskazanych stosunkach podmiot reprezentujący pracodawcę, będącego jedynie dysponentem przydzielonych mu środków finansowych, też nie zawsze ma pełną samodzielność w zakresie nawiązania zatrudnienia, kształtowania niektórych składników jego treści czy zwolnienia ze służby, gdyż dzieli uprawnienia kierownicze z wyższym przełożonym służbowym zgodnie ze wskazaną regułą, że kierownik służby jest właściwy w sprawach kształtowania statusu pracownika w służbie, a pracodawca – statusu pracownika w danej jednostce organizacyjnej służby. Analizowany podział uprawnień w zakresie kształtowania statusu zawodowego zatrudnionych jest szczególnie widoczny w przypadku takich pracowników, jak sędziowie, prokuratorzy i etatowi członkowie Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Wskazana okoliczność nie stanowi jednak podstawy do twierdzenia, że w zakresie służbowego stosunku pracy jednostki zatrudniające tych pracowników, np. sądy, jednostki Prokuratury, samorządowe kolegia odwoławcze, nie są stroną pracodawczą, lecz pełnią jedynie funkcje reprezentanta Skarbu Państwa i podejmują za niego czynności prawne w sprawach pracowniczych, co oznaczałoby, że zdolność sądowa przysługuje w tym przypadku Skarbowi Państwa, jedynie reprezentowanemu przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

W przypadku takich formacji, jak BOR, ABW i AW, CBA, SKW i SWW, Służba Celna za stronę stosunku służbowego należy uznać całe struktury organizacyjne (formacje), a nie ich wewnętrzne jednostki. Wynika to z przyjętych rozwiązań pragmatycznych wyposażających kierownika (szefa, komendanta) danej formacji w prawo podejmowania wszystkich istotnych decyzji dotyczących stosunku służbowego funkcjonariuszy, w tym w szczególności w prawo jego nawiązywania i kształtowania treści oraz zwalniania ze służby. Szef służby kieruje nią przy pomocy zastępców oraz kierowników właściwych jednostek organizacyjnych i może on upoważnić te podmioty, a także innych funkcjonariuszy formacji do podejmowania decyzji w określonych sprawach w jego imieniu, jednak z wyłączeniem aktów dotyczących nawiązywania i zmiany treści stosunku służbowego czy zwalniania ze służby. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w tych pragmatykach wskazuje ponadto, że wymienione służby jako całe struktury organizacyjne występują również w charakterze stron stosunku pracy (pracodawców) dla zatrudnionych w nich pracowników. Na gruncie stosunków pracowniczych podobne regulacje uznające za pracodawców całe struktury organizacyjne przyjęto np. w ustawie o NIK i PIP.

Przedstawione rozważania stwarzają podstawę do rewizji poglądów w kwestii braku zdolności sądowej, odpowiednio, jednostek organizacyjnych służb zmilitaryzowanych albo całych służb, w procesie toczącym się przed sądem pracy z powództwa funkcjonariusza takiej służby w sprawach

ze stosunku służbowego zakwalifikowanych jako sprawy cywilne w znaczeniu procesowym (sprawy z zakresu prawa pracy). Brak w pragmatykach służbowych wprost sformułowanej definicji stosunku służbowego oraz składających się nań pojęć, takich jak funkcjonariusz i podmiot zatrudniający funkcjonariusza, nie jest równoznaczny z brakiem podstaw normatywnych pozwalających przypisać, odpowiednio, jednostce organizacyjnej służby lub całej formacji zmilitaryzowanej status strony stosunku służbowego. Wskazane struktury mogą zostać uznane za podmiot zatrudniający nie tylko poprzez wyraźne nadanie im takiej kwalifikacji przez przepis prawa, ale również na podstawie oceny, czy wypełniają wymagane przesłanki samodzielności zatrudnieniowej. Dokonana wcześniej analiza normatywna wskazuje, że zastosowane w pragmatykach formacji zmilitaryzowanych rozwiązania i konstrukcje nawiązują koncepcyjnie do kodeksowych cech i właściwości definiujących pojęcie pracodawcy w pracowniczych stosunkach służbowych. Cechy te obejmują przyznanie normatywnej zdolności zatrudniania i zwalniania funkcjonariuszy (z pewnymi wyjątkami zastrzeżonymi na rzecz kierownika służby), wyodrębnienie organizacyjne i finansowe właściwe dla funkcjonowania pracodawców sfery budżetowej, ustanowienie organu uprawnionego do podejmowania aktów z zakresu stosunku służbowego w imieniu konkretnej jednostki organizacyjnej służby lub całej służby, i inne. Pozwala to uznać, że w przepisach pragmatyk wyróżniono konstytutywny zespół właściwości stanowiących desygnaty (atrybuty) pojęcia podmiotu zatrudniającego, a ewentualne wprowadzenie definicji ustawowej tego pojęcia miałyby jedynie walor porządkujący. Nie tracąc z pola widzenia złożoności stosunku prawnego, w jakim pozostaje funkcjonariusz, uwikłanego w różnorakie więzi natury materialnoprawnej, procesowej i ustrojowej, możemy dostrzec podstawy do przyjęcia, że wskazana regulacja łącząca zatrudnienie funkcjonariusza z konkretną wewnętrzną jednostką organizacyjną służby lub z całą służbą, a nie z państwem, stanowi symptom konstrukcyjnego zbliżania się niepracowniczego zatrudnienia „służbowego” do zatrudniania „pracowniczego”.

Bibliografia

- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.
- Kuczyński T., *Stosunek służbowy*, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, t. XI, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Stelina J., *Stosunek służbowy*, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System prawa administracyjnego*, t. XI, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.

The Capacity of Militarized Services Units to be a Party in Civil Cases, Classified as such under the Civil Procedure Code, Connected with the Service Relationships of their Officers

Summary

The author deals with the question of the capacity of units of militarized services, like e.g. the Police, the Border Guards of the Central Anticorruption Office, to appear before the civil law court as a litigant party in administrative cases which are civil cases in meaning of the Civil Procedure Code. The prevailing view in the judgements of the Supreme Court is that the capacity to be a party in these cases is connected with the State Treasury represented by the unit of service. In the legal writing the views on this issue are varied. It is claimed that this capacity is connected with an internal unit of militarized service (unit of certain formation) or with the whole formation or with the State. The author tries to prove that the discussed capacity depends on particular legal provisions. Therefore it may be connected with an internal unit of a militarized service, e.g. in the Police or in the Border Guards, or with formation as a whole, e.g. in the Central Anticorruption Office or in the Government Protection Bureau.