

ELIZA MAZURCZAK
ORCID: 0000-0003-2412-2427
UNIWERSYTET WROCLAWSKI

KILKA UWAG NA TEMAT SĄDOWEJ KONTROLI DOTYCZĄCEJ USTANIA STOSUNKU ZATRUDNIENIA Z MOCY PRAWA

Abstrakt: Autorka dokonuje przeglądu regulacji ustawowych ustanawiających nietypowe sposoby ustania zatrudnienia. Posługiwanie się nimi przez ustawodawcę skutkuje koniecznością poszukiwania modelu ochrony sądowej zapewniającego jednostce prawidłową realizację konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu. Analiza wprowadzanych unormowań wskazuje na brak racjonalnego uzasadnienia potrzeby ich wprowadzenia i podaje w wątpliwość słuszność ingerowania w klasyczny podział pomiędzy zdarzeniami prawnymi a czynnościami prawnymi prowadzącymi do ustania zatrudnienia zarówno w przypadku stosunków pracy, jak i stosunków zatrudnienia o charakterze administracyjnym.

Słowa kluczowe: wygaśnięcie stosunku pracy, stosunek służbowy, rozwiązanie z mocy prawa, funkcjonariusz służby mundurowej, model ochrony

1. WPROWADZENIE

Ustanie umownego stosunku pracy to instytucja prawna obejmująca rozwiązanie stosunku pracy oraz jego wygaśnięcie. Rozwiązanie tego stosunku następuje w wyniku dokonania przez jedną lub obydwie strony czynności prawnej. Katalog podstawowych czynności prawnych powodujących rozwiązanie stosunku pracy określony został w przepisie art. 30 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy¹ (dalej: k.p., kodeks pracy). Do ustania stosunku pracy w tym trybie może więc dojść w wyniku zawarcia porozumienia przez strony tego stosunku (czynność prawna dwustronna), oświadczenia jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia oraz oświadczenia jednej ze stron bez zachowania okresu wypowiedzenia (czynności prawne jednostronne). Do wygaśnięcia stosunku pracy dochodzi zaś w wyniku ziszczenia się zdarzenia niebędącego czynnością prawną, określonego w regulacjach prawa pracy w sposób wyczerpujący. Zdarzenia te

¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.

mają zróżnicowany charakter, ponieważ niekiedy są związane z zachowaniami stron stosunku pracy, w innych zaś przypadkach — z okolicznościami od nich całkowicie niezależnymi². Pracodawca nie ma obowiązku powiadomienia pracownika o wygaśnięciu umowy o pracę. Jest zaś zobowiązany sporządzić świadectwo pracy po jej wygaśnięciu³.

Analiza unormowań pozakodeksowych, a w szczególności przepisów pragmatyk regulujących status pracowników pozostających w służbowych stosunkach pracy, prowadzi do wniosku, że przyjęta w nich konstrukcja instytucji ustania stosunku służbowego co do zasady nie odbiega od kodeksowego wzorca. Oznacza to, że przez pojęcie ustania stosunku zatrudnienia nawiązanego w wyniku mianowania należy rozumieć jego rozwiązanie oraz wygaśnięcie.

Publicznoprawny charakter stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych jest czynnikiem determinującym przyjęty w ustawach pragmatycznych sposób regulacji jego ustania, który konstrukcyjnie stanowi instytucję o charakterze odwrotnym do aktu przyjęcia (mianowania do służby). Ustanie więzi prawnej łączącej funkcjonariuszy z formacjami, w których pełnią służbę, również następuje w wyniku rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku służbowego. Do jego rozwiązania dochodzi w wyniku wydania jednostronnego aktu, czyli decyzji władzy służbowej (rozkazu personalnego) o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby, która to decyzja ma konstytutywny charakter. Wygaśnięcie z kolei następuje z mocy prawa w wyniku zaistnienia zdarzenia prawnego, z którym pragmatyka wiąże taki skutek. Czynność właściwego organu przedsięwzięta w stosunku do indywidualnego adresata w związku z tym zdarzeniem ma charakter deklaratoryjny, ustala jedynie autorytatywnie zakres stosunku prawnego, który powstał z mocy ustawy. Skutki następujące z mocy prawa powodują wyłączenie woli stron stosunku służbowego w zakresie jego trwania. Decyzja organu stwierdzająca wygaśnięcie stosunku służbowego dotyczy stosunku, który już nie istnieje z mocy prawa i wygaś w dniu określonym przez prawo⁴.

Rozstrzygnięciem sporów o roszczenia wynikające z pracowniczych stosunków pracy zajmują się co do zasady sądy pracy⁵, a konsekwencją przyjęcia założenia o zasadniczo administracyjnym charakterze stosunku służbowego funkcjonariusza służb mundurowych jest istniejąca w prawodawstwie zasada, że sprawy o roszczenia wynikające z tego stosunku są dochodzone w trybie przepisów postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję przełożonego.

² K.W. Baran, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1. *Art. 1–93*, wyd. 6, red. K.W. Baran, LEX, art. 63.

³ *Ibidem*.

⁴ Tak wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 czerwca 2016 r., II SA/Bk 181/16, LEX nr 2099502.

⁵ Na mocy wyraźnych odesłań zawartych w pragmatykach pracowniczych określone rodzaje sporów zostały poddane kognicji sądu administracyjnego.

Pomimo przyjęcia odmiennych modeli sądowej ochrony dotyczącej ustania stosunków zatrudnienia za zasadne należy uznać stwierdzenie, że w przypadku czynności prowadzących do rozwiązania stosunku pracy (zwolnienia ze służby) kontrola sądu obejmuje nie tylko formalnoprawną poprawność dokonanych czynności, lecz także ich zasadność w kontekście przyjętej przez organ dokonujący rozwiązania przesłanki zwolnienia⁶. Podkreślić jednak należy, że w ramach swoich kompetencji orzeczniczych sąd administracyjny co do zasady może jedynie uchylić zaskarżony akt lub ewentualnie stwierdzić jego nieważność (gdy znajdą wymagane prawem przesłanki), to jest wyeliminować go z obrotu prawnego lub stwierdzić jego wydanie z naruszeniem prawa⁷. W związku z tym w systemie kasacyjnym sąd administracyjny wpływa bezpośrednio wyłącznie na zaskarżony do niego akt, lecz nie rozstrzyga sprawy administracyjnej w sposób merytoryczny⁸. Oznacza to, że sąd administracyjny bada jedynie, czy decyzja o rozwiązaniu stosunku służbowego nie jest arbitralna lub podjęta przy użyciu niedozwolonych kryteriów. Natomiast nie może wkraczać w kompetencje właściwych organów i przesądzać o tym, czy dana osoba powinna nadal pozostać funkcjonariuszem, czy też słuszne było wykluczenie jej ze służby⁹. Sąd pracy, kwestionujący zasadność lub formalnoprawną prawidłowość czynności uprawnionego podmiotu prowadzącej do rozwiązania stosunku pracy i z tego powodu uwzględniający roszczenia pracownika o przywrócenie do pracy, jest władny doprowadzić do restytucji stosunku pracy.

Ustawodawca konsekwentnie wprowadza regulacje prawne prowadzące do zaburzenia klasycznego podziału pomiędzy zdarzeniami prawnymi a czynnościami prawnymi prowadzącymi do ustania zatrudnienia. Aby umożliwić jednostce prawidłową realizację konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu¹⁰, w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości sądy muszą posługiwać się modelami ochrony nietypowymi dla oceny prawidłowości konkretnej instytucji. Jednocześnie z niewiadomych względów dochodzi do zbędnego dublowania istniejących już w prawie klasycznych instytucji związanych z ustaniem zatrudnienia, w których przypadku przyjęty i utrwalony wzorzec kontroli sądowej zapewnia jednostce ochronę przysługujących jej roszczeń na wystarczającym poziomie.

⁶ Zakres kontroli sądowej materialnoprawnej prawidłowości dokonanej przez właściwy podmiot czynności prowadzącej do rozwiązania stosunku pracy będzie jednak ograniczony w przypadku wprowadzenia przez ustawodawcę obligatoryjnych przesłanek, których wystąpienie wiąże się z prawnym obowiązkiem dokonania czynności skutkującej zwolnieniem z pracy (ze służby).

⁷ K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały” 2018, nr 2 (23), s. 126.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2022 r., III OSK 1812/21, LEX nr 3413301; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r., I OSK 130/10, LEX nr 595054; wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., I OSK 301/11, LEX nr 794834.

¹⁰ Konstytucyjna gwarancja prawa do sądu uregulowana została przede wszystkim w przepisie art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Formułę tę uzupełniają również przede wszystkim przepisy art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji RP.

2. WYGAŚNIĘCIE STOSUNKU ZATRUDNIENIA

2.1 WYGASZANIE STOSUNKÓW PRACY

Zgodnie z przepisem art. 63 k.p. umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie¹¹ oraz w przepisach szczególnych. Wśród pozakodeksowych regulacji statuujących wygaśnięcie stosunku pracy na szczególną uwagę w kontekście tematu niniejszego opracowania zasługują unormowania ustaw szczególnych regulujące kwestię wygaszania stosunków pracy pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia w przekształcanych jednostkach organizacyjnych administracji publicznej. Choć instytucja ta ma bardzo długi rodowód, to jej konstrukcja — od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy po raz pierwszy z niej skorzystano — nie zmieniła się znacząco. Polega ona na tym, że pracownicy przekształcanej jednostki otrzymują zatrudnienie w nowo utworzonej jednostce, przy czym stosunki pracy tych zatrudnionych, którym w określonym czasie pracodawca nie zaproponuje nowych warunków pracy lub płacy na dalszy okres (lub nie zaproponuje zawarcia nowej umowy o pracę) ulegają wygaśnięciu z mocy prawa. Ustawodawca nie wprowadza unormowań zawierających wskazówki co do tego, według jakich kryteriów należy podejmować decyzje o proponowaniu nowych stosunków czy o treści tychże kryteriów¹².

Po raz pierwszy z regulacji tego typu skorzystano podczas przemian ustrojowych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Swoim zakresem obejmowały one przede wszystkim pracowników samorządowych oraz zatrudnionych w terenowych organach administracji państwowej. Na tym etapie w orzecznictwie przyjmowano, że regulacje ustaw reformujących administrację publiczną nie zawierają gwarancji zatrudnienia dla pracowników reorganizowanych instytucji, a niezłożenie propozycji dalszego zatrudnienia nie podlega, co do zasady, kontroli sądu. Niezależnie od oceny pozaprawnej przyjętego rozwiązania ustawowego podzielano pogląd, że ustawodawca przyznał pracodawcom pełną swobodę decydowania o zatrudnieniu pracowników administracji publicznej¹³. Oznaczało to w konsekwencji, że co do zasady kontrola sądowa związana z ewentualnymi roszczeniami pracowników dotyczącymi ustania w tym trybie stosunku pracy odbywała się według wzorca właściwego dla instytucji wygaśnięcia stosunku pracy i sprowadzała się wyłącznie do ustalenia, czy wystąpiło zdarzenie określone zakresem normy prawnej. Zauważyć jednak należy, że już w wyroku Sądu

¹¹ Do kodeksowych przyczyn wygaśnięcia należą śmierć pracownika (art. 63¹ k.p.), śmierć pracodawcy (art. 63² k.p.), niezgłoszenie przez pracownika powrotu do pracy po rozwiązaniu stosunku pracy z wyboru (art. 74 k.p.) i upływ trzymiesięcznego okresu nieobecności pracownika w pracy spowodowanej tymczasowym aresztowaniem (art. 66 k.p.).

¹² Por. S. Płażek, *Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 2, s. 22.

¹³ Zob. wyrok SN z dnia 27 stycznia 2004 r., I PK 244/03, LEX nr 2449630.

Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 roku, I PKN 525/00¹⁴ dopuszczono możliwość dokonania przez sąd oceny czynności pracodawcy dotyczących niezaproponowania pracownikowi warunków pracy i płacy na dalszy okres w kontekście zasad współżycia społecznego¹⁵.

Z czasem analizowana konstrukcja zyskała zainteresowanie innych publicznych pracodawców i wprowadzano ją w sytuacjach rozmaitego rodzaju przebudowy strukturalnej poszczególnych gałęzi administracji czy nawet szerzej — sektora budżetowego¹⁶. Reforma ustroju państwa, w tym również ustroju administracji publicznej, mogła stanowić wystarczający argument przemawiający za odstąpieniem od zasady stabilności i pewności prawa, a w konsekwencji — również ograniczonego zakresu kontroli sądowej wygaszania stosunków zatrudnienia w sferze publicznej¹⁷. Konsekwentne posługiwanie się jednak przez ustawodawcę charakteryzowaną konstrukcją przy okazji kolejnych zmian struktury administracji publicznej nie znajduje uzasadnienia. Przyjęcie założenia o ograniczonym, właściwym dla typowego wygaśnięcia, zakresie sądowej weryfikacji w istocie sankcjonowałoby praktykę podejmowania przez właściwych przełożonych arbitralnych decyzji służbowych w zakresie bytu stosunków pracy podmiotów zatrudnionych w sektorze budżetowym.

Zgodnie z przepisem art. 51 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹⁸ zdarzeniem prawnym innym niż czynność prawna, skutkującym wygaśnięciem stosunku pracy pracowników zlikwidowanej Agencji Nieruchomości Rolnych i pracowników Agencji Rynku Rolnego jest „niezaproponowanie zatrudnienia”. W podobny sposób ukształtowana została również sytuacja prawna pracowników w związku z reformą administracji skarbowej¹⁹. Owemu „niezaproponowaniu zatrudnienia” ustawodawca przeciwstawił czynność prawną — „zaproponowanie zatrudnienia”. W ocenie Sądu Najwyższego zależność ta może być oceniona jako sprzeczna z formułą wygaśnięcia stosunku pracy. Skoro wygaśnięcie nie może nastąpić na skutek czynności prawnej (ponieważ wówczas należałoby je zakwalifikować jako rozwiązanie zatrudnienia), to jego zaistnienie nie może być uzależ-

¹⁴ Wyrok SN z dnia 4 lipca 2001 r., I PKN 525/00, OSNP 2003 Nr 10, poz. 248.

¹⁵ Stanowisko to zostało podtrzymane w judykacie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2009 roku, II PK 58/09, OSNP 2011 nr 9–10, poz. 124.

¹⁶ S. Płażek, *Wygaśnięcie stosunków pracy...*, s. 24.

¹⁷ Zob. B. Bury, *Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 27, 2020, nr 3, s. 198–199.

¹⁸ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2017 r. poz. 624 z późn. zm.

¹⁹ Zob. art. 170 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 z późn. zm. Przykłady tego typu rozwiązań prawnych można odnaleźć również między innymi w art. 160 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.), a także w art. 2 ustawy z 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2016 r. poz. 25.

niane od dokonania takiej czynności²⁰. Prowadzi to do wniosku, że w ramach wykładni unormowań dwóch ze wskazanych ustaw wprowadzających nowe regulacje możliwe jest rozważanie, czy owo „wygaśnięcie” nie jest równoznaczne w istocie z rozwiązaniem umowy o pracę. Z merytorycznego punktu widzenia znaczenie ma bowiem nie nazwa nadana przez ustawodawcę, ale faktyczna istota unormowania prawnego²¹. W przypadku przepisów będących przedmiotem analizy ustawodawca odstąpił od logiczno-formalnego modelu i przyporządkował wygaśnięciu umowy o pracę sytuacje, w których o ustaniu stosunku pracy decyduje przedstawiciel reprezentujący interes zatrudniającego. Przyznanie uprawnienia wyboru, który pracownik będzie dalej zatrudniony, a którego stosunek pracy ustanie, przybliża się do wzorca zwanego rozwiązaniem umowy o pracę. Skoro „wygaśnięcie” umowy o pracę zostało upodobnione do rozwiązania więzi pracowniczej, to *per analogiam* rozsądne jest posiłkowanie się zbieżnymi modelami ochronnymi, których niespełnienie skutkuje prawem do roszczeń z art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 zd. 2 k.p.²². W analizowanych przypadkach wygaśnięcie stosunku pracy następowało wprawdzie po upływie określonego czasu, jednakże pozostawało w ścisłym związku z brakiem propozycji dalszego zatrudnienia, który bez wątpienia był uzależniony wyłącznie od woli pracodawcy, wobec czego wygaśnięcie stanowiło jego konsekwencję. Co więcej, dotyczyło tylko tych pracowników, którym nie zaproponowano dalszego zatrudnienia. To brak wspomnianej propozycji, a nie upływ czasu był więc właściwą przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy. Można zatem określić takie wygaśnięcie stosunku pracy skutkiem zaniechania, które przecież także jest wyrazem woli uprawnionego podmiotu. W tym kontekście tego rodzaju wygaszanie stosunków pracy należy oceniać przez pryzmat kryteriów, które zdecydowały o tym, że jedni pracownicy otrzymali propozycję dalszego zatrudnienia, a inni takiej propozycji nie dostali²³. Należy uznać zatem, że istniał wymóg ujawnienia przez pracodawcę kryteriów doboru pracowników pod kątem możliwości ich dalszego zatrudnienia przez pozwaną (kryteriów selekcyjnych). Co więcej, okoliczność ta, mimo że dotyczyła przypadku wygaśnięcia umowy o pracę, analogicznie jak w sprawie zawisłej wskutek rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę z przyczyn niedotyczących tego pracownika, powinna być oceniana przez sąd z urzędu jako okoliczność dotycząca ewentualnego naruszenia przez pracodawcę przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę (art. 30 § 4 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. i art. 67 k.p.)²⁴. Oznacza to, że na pracodawcy spoczywał obowiązek ujawnienia kryteriów selekcyjnych, które powinny być oceniane przez sąd

²⁰ Zob. wyrok SN z dnia 10 grudnia 2019 r., II PK 129/18, LEX nr 2780482.

²¹ *Ibidem*.

²² Tak SN w wyroku z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18, OSNP 2020 Nr 8, poz. 79.

²³ Tak SN w wyroku z dnia 20 lipca 2020 r., III PK 31/19, LEX nr 3084207.

²⁴ *Ibidem*. Stanowisko przyjęte w tym orzeczeniu zostało podtrzymane w kolejnych judykatach Sądu Najwyższego, między innymi w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2022 r. I PSK 201/2, LEX nr 3340977.

z urzędu jako okoliczność dotycząca ewentualnego naruszenia przez pracodawcę przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę (art. 30 § 4 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p. i art. 67 k.p.). Roszczenia pracownika, oparte na wskazanych regulacjach prawnych, należy kwalifikować również z pozycji nierównego traktowania i dyskryminacji (art. 11² i art. 11³ k.p.)²⁵.

2.2 WYGASZANIE STOSUNKÓW ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH

W wyniku reformy administracji celno-skarbowej, wdrożonej na mocy przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: ustawa wprowadzająca), doszło do istotnych zmian również w zakresie stosunków służbowych funkcjonariuszy zatrudnionych w Służbie Celnej, których status przed zmianami wynikającymi ze wskazanych regulacji unormowany był przede wszystkim w uchylonej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej²⁶. Na mocy przepisów wprowadzających, mających na celu między innymi dostosowanie sfery zatrudnienia w administracji celnej do nowych realiów prawnych, dotychczasowe regulacje dotyczące zmiany i ustania niepracowniczego stosunku służbowego typu administracyjnego funkcjonariuszy zostały rozszerzone o dodatkowe zdarzenia prawne, z których wystąpieniem ustawodawca powiązał skutki w postaci zmiany (przekształcenia) lub ustania tych stosunków. Podobnie jak w przypadku pracowników zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 roku, jeżeli funkcjonariusze w terminie do 31 maja 2017 roku nie otrzymali pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, oraz po upływie trzech miesięcy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusze złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby²⁷.

Podobnie jak w analizowanym wcześniej przypadku pracowników zatrudnionych w jednostkach KAS skutek wygaśnięcia stosunku służbowego przewidziany w art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej następował z mocy prawa. Nie był to jednak typowy przypadek powstania skutków *ex lege* w wyniku zaistnienia okoliczności stanowiących zdarzenie niezależne od woli i wiedzy podmiotu. To nie upływ terminu określonego w ustawie samodzielnie powodował wygaśnięcie stosunku służbowego skarżącego; drugim koniecznym warunkiem zaistnienia

²⁵ Tak SN między innymi w wyroku z dnia 8 lipca 2020 r., II PK 196/18, LEX nr 3037601.

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm.

²⁷ Podobną konstrukcją ustawodawca posłużył się również w odniesieniu do funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, którym nie zaproponowano zatrudnienia w nowej formacji — Służbie Ochrony Państwa. Zob. przepis art. 359 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 66 z późn. zm.

tego skutku był brak złożenia funkcjonariuszowi pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub służby, co łączy się już ze sferą działania organu i przeprowadzonej selekcji funkcjonariuszy. To ta okoliczność w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądzała o tym, że ustawodawca, chociaż zastosował mechanizm wygaśnięcia stosunku służbowego, umożliwiający powstanie tego skutku w sposób jednorodny i jednoczesny w skali całej służby, to jednocześnie nakazał traktowanie tych przypadków wygaśnięcia jak zwolnienia ze służby²⁸. Sam legislator, posługując się konstrukcją wygaśnięcia stosunku służbowego, jednocześnie poprzez regulację określoną w art. 170 ust. 3 ustawy wprowadzającej zrównuje jego skutki prawne ze zwolnieniem ze służby. Właściwy przełożony służbowy był zatem zobligowany do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej zwolnienie funkcjonariusza ze służby wskutek wygaśnięcia stosunku służbowego²⁹. Rozstrzygnięcie to powinno było wskazywać przyczyny niezłożenia funkcjonariuszowi jakiegokolwiek propozycji zatrudnienia. Umożliwiłoby to sądowi administracyjnemu, badającemu sprawę na skutek złożenia skargi przez funkcjonariusza, dokonanie oceny, czy decyzja ta nie była arbitralna, a także czy jej podjęcie nie nastąpiło przy użyciu niedozwolonych kryteriów. Model ochrony sądowej również i w tym przypadku wykroczać będzie zatem poza wzorzec kontroli właściwy dla typowego wygaśnięcia stosunku służbowego.

3. ROZWIĄZANIE Z MOCY PRAWA

Najbardziej rozpoznawalną cechą stosunków pracy z mianowania jest wzmożona stabilizacja zatrudnienia pracowników polegająca na sprecyzowaniu oraz zawężeniu przez ustawodawcę katalogu przyczyn mogących stanowić przyczynę ustania służbowego stosunku pracy. Instytucja ta stanowi jedyną stałą cechą nominacyjnych stosunków zatrudnienia, a jako że obejmuje swoim zakresem wszystkich zatrudnionych pozostających w nominacyjnym stosunku pracy, to przesądza o odrębności tego stosunku od stosunków pracy wynikających z innych podstaw³⁰. Podkreślić należy, że skatalogowane w poszczególnych pragmatykach przesłanki prowadzące do ustania zatrudnienia niewątpliwie gwarantują nominatom większą niż pozostałym pracownikom ochronę przez arbitralnością i dowolnością służbowodawcy w zakresie czynności przesądzających o bycie ich stosunku zatrudnienia. Stanowią one z reguły konsekwencję utraty przymiotów kwalifikacyjnych zwią-

²⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 26 maja 2022 r., III OSK 1376/21, LEX nr 3368803. Zob. też wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2022 r., III OSK 1186/21, LEX nr 3339899.

²⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2019 r., LEX nr 2783835.

³⁰ Por. A. Dubowik, *Wzmożona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 9, s. 18; Zob. też H. Szewczyk, *Ochrona trwałości stosunku pracy mianowanego pracownika samorządowego*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej” 1994, nr 11, s. 138.

zanych z systemem rekrutacji do służby lub skutek naruszenia obowiązków przez nominata. Oznacza to w istocie, że wbrew nasuwającym się *prima facie* wnioskowi, katalogi przesłanek zwolnienia służą nie tyle ochronie interesów pracownika, ile jego pracodawcy i służby. Dodać należy, że w odróżnieniu od rozwiązań kodeksowych, pragmatyki przez wprowadzenie katalogu przesłanek skutkujących rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia wskazują na istniejące po stronie służbodawcy uprawnienie lub obowiązek rozwiązania łączącego strony stosunku pracy.

Z niewiadomych względów ustawodawca do niektórych regulacji pragmatycznych wprowadził dodatkowe, nieznane powszechnemu prawu pracy, zdarzenie skutkujące ustaniem stosunku pracy przewidujące, że z powodu wystąpienia określonej przez ustawę przesłanki stosunek pracy pracownika mianowanego „ulega z mocy prawa rozwiązaniu z winy pracownika bez wypowiedzenia”³¹ czy też stosunek ten „ulega rozwiązaniu z winy pracownika bez wypowiedzenia”³², „ulega z mocy prawa rozwiązaniu bez wypowiedzenia”³³.

Sposób wykładni sankcji rozwiązania stosunku pracy z mocy prawa w nauce prawa pracy nie jest jednolity. Bezosobowe sformułowanie nakazu zwolnienia może stwarzać wątpliwości, czy stosunek pracy z mianowanym pracownikiem ulega rozwiązaniu w wyniku czynności prawnej uprawnionego podmiotu, czy też z mocy samego prawa w wyniku zdarzeń, z którymi pragmatyka łączy taki skutek prawny³⁴.

Zwrot „rozwiązanie z mocy prawa” nie pozostawia wątpliwości, że mamy tutaj do czynienia ze zdarzeniem prawnym, które do swej skuteczności nie wymaga złożenia oświadczenia woli przez którąkolwiek ze stron stosunku pracy. Podobnie należy zakwalifikować sytuacje, w których ustawodawca posługuje się zwrotem „ulega rozwiązaniu”³⁵. Stanowisko takie znajduje oparcie również w orzecznictwie³⁶. Choć niewątpliwie w sensie konstrukcyjnym instytucja rozwiązania z mocy prawa zbliżona jest do wygaśnięcia, to w przepisach pragmatyk

³¹ Zob. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2290 z późn. zm.; art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1614 z późn. zm.; art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 167.

³² Zob. art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2100.

³³ Zob. art. 55 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 530.

³⁴ Szerzej na ten temat E. Mazurczak-Jasińska, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 299–301.

³⁵ Z zastrzeżeniem w zakresie unormowań zawartych w art. 23 i 26 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm. Co do zasady przeciwko przyjęciu skutku w postaci rozwiązania z mocy prawa stosunku pracy z mianowania nauczyciela przemawia wykładnia semantyczna i systemowa regulacji tego aktu prawnego.

³⁶ Zob. wyroki SN: z dnia 14 września 1998 r., I PKN 312/98, OSNAPiUS 1999, Nr 19, poz. 615 i z dnia 22 grudnia 1998 r., I PKN 514/98, OSNAPiUS 2000, Nr 4, poz. 135, a także podobne stanowisko: wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1996 r., II SA 1377/96, Pr. Pracy 1997, Nr 4, s. 41.

występuje ona z reguły obok regulacji obejmujących ustanie służbowego stosunku pracy w tym trybie. Na gruncie ustawowym z reguły zastępuje ona obligatoryjne rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia przez uprawniony podmiot. Warto dodać, że do przesłanek skutkujących rozwiązaniem z mocy prawa należą:

- prawomocne skazanie na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu;
- prawomocne ukaranie karą dyscyplinarną wydalenia z pracy;
- zawiniona utrata uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku;
- utrata obywatelstwa polskiego (urzędnicy państwowi, kontrolerzy PIP, kuratorzy sądowi)³⁷.

Do dodatkowych przesłanek ustania zatrudnienia w tym trybie pragmatyka Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zalicza:

- utratę przez radcę praw cywilnych i obywatelskich;
- ukaranie za umyślne przestępstwo, przestępstwo skarbowe albo nieumyślne przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu;
- złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu;
- prawomocne orzeczenie środka karnego pozbawienia praw publicznych albo zakazu zajmowania stanowiska w urzędach organów władzy publicznej lub wykonywania zawodu prawniczego;
- nieobecność w pracy przez okres trzech miesięcy z powodu tymczasowego aresztowania;
- dwukrotne otrzymanie negatywnej oceny kwalifikacyjnej.

Zauważyć należy zatem, że pragmatyczne przesłanki rozwiązania mają obiektywny, łatwy do sprawdzenia charakter, ponieważ stanowią z reguły konsekwencję wcześniejszych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych lub uprzedniej decyzji podjętej przez samego zatrudnionego. Warto również wskazać, że na gruncie innych ustaw statuujących stosunek pracy z mianowania identyczne przyczyny mogą być podstawą wygaśnięcia stosunku służbowego³⁸.

Wystąpienie przesłanki występującej w katalogu przyczyn rozwiązania stosunku z mocy prawa powoduje, że — podobnie jak w przypadku wygaśnięcia — pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z określonego prawem władztwa, ponieważ żaden zakres takiego władztwa nie został w tej instytucji przewidziany³⁹. A zatem służbodawca nie ma możliwości ani negatywnego,

³⁷ Stosunek służbowy kuratora zawodowego wygasa w wypadku zrzeczenia się przez niego obywatelstwa polskiego.

³⁸ Wśród przesłanek prowadzących do wygaśnięcia stosunku służbowego wymienić można między innymi utratę obywatelstwa polskiego, upływ trzech miesięcy nieobecności pracownika z powodu jego tymczasowego aresztowania, prawomocne ukaranie w postępowaniu dyscyplinarnym, a także utratę praw publicznych.

³⁹ Por. B. Bury, *Sądowa weryfikacja wygaszania...*, s. 196–197.

ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa, nie zachodzą też — połączone z wyrażeniem woli przez pracodawcę — indywidualizacja i konieczna przy indywidualnych rozstrzygnięciach podwójna konkretyzacja normy prawnej⁴⁰. Konstatacja ta prowadzi do następnego wątku związanego z określeniem przesłanek służących ocenie roszczenia pracownika, którego stosunek służbowy został rozwiązany z mocy prawa. Przyjąć należy, że w tym przypadku zastosowanie znajdzie wzorzec wynikający z przepisu art. 67 k.p. i będzie miał on charakter wyłączny w tym sensie, że sąd rozstrzygający o prawie do roszczenia pracownika będzie badał jedynie, czy wystąpiła przesłanka umożliwiająca stwierdzenie wystąpienia skutku z mocy prawa.

4. PODSUMOWANIE

Unormowania będące przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu nakazują postawić pytanie o sens posługiwania się przez ustawodawcę konstrukcjami zaburzającymi klasyczny podział pomiędzy czynnościami prawnymi a zdarzeniami prawnymi skutkującymi ustaniem stosunków zatrudnienia. Przyjęcie konstrukcji wygaszania stosunków zatrudnienia w przypadku reorganizacji jednostek sektora publicznego można uzasadnić jedynie chęcią ułatwienia pracodawcom zwalniania niechcianych osób z pominięciem szeregu procedur związanych z rozwiązywaniem stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴¹. Restrykcyjne podejście sądów pracy orzekających w sprawach roszczeń pracowników, których stosunek pracy ustał w trybie wprowadzonym przez ustawy reformujące sektor budżetowy, powodowałoby, że znacznie zostałyby ograniczone konstytucyjnie zagwarantowane jednostce prawo do sądu. Dlatego w pełni należy się zgodzić z utrwaloną już praktyką orzecniczą i przyjętym przez organy orzekające wzorcem kontroli. Natomiast trudno znaleźć uzasadnienie dla instytucji dublujących co do zasady te już istniejące. Posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją wygaśnięcia w miejsce rozwiązania z mocy prawa zagwarantowałoby pracownikom identyczny poziom ochrony. W tym kontekście zasadne byłoby rozważenie przyjęcia konstrukcji wygaszania pracowniczych stosunków służbowych w miejsce obligatoryjnego rozwiązania tych stosunków bez wypowiedzenia. Rozwiązanie tego typu wprowadzono do ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej⁴². W porównaniu do regulacji uchylonej przez ten akt prawny ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej⁴³ istotnie zredukowany został katalog

⁴⁰ *Ibidem*, s. 197.

⁴¹ Szerzej na ten temat S. Płażek, *Wygaśnięcie stosunków pracy...*, s. 24–27.

⁴² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2470 z późn. zm.

⁴³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.

obligatoryjnych przyczyn zwolnienia z tej służby. Jak wynika z uzasadnienia projektu tego aktu prawnego, uznano, że większość dotychczasowych przyczyn należących do tej kategorii powinna stanowić podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego, a nie jego rozwiązania. Wynikały one bowiem z uprzednio podjętych prawomocnych rozstrzygnięć organów niezależnych od Służby Więziennej i nie ma uzasadnienia do prowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego jedynie do potwierdzenia faktu już rozstrzygniętego przez inne organy (na przykład przez sąd karny czy komisję lekarską)⁴⁴. Zastosowanemu rozwiązaniu nie sposób odmówić słuszności.

SOME REMARKS ON THE JUDICIAL REVIEW CONCERNING THE TERMINATION OF EMPLOYMENT UNDER OPERATION OF THE LAW

Summary

In this paper, the author reviews statutory regulations establishing atypical ways of terminating of employment. Their use by the legislator results in the necessity to look for a model of judicial protection that would ensure the proper implementation of the constitutionally guaranteed right to a court. The analysis of the introduced regulations shows that there is no rational justification for the need to introduce them and questions the rightness of interfering with the classic division between legal events and legal acts leading to termination of employment both in the case of employment relationships and employment relationships of an administrative nature.

Keywords: termination of employment, service relationship, termination by operation of law, uniformed service officer, protection model

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1. *Art. 1–93*, wyd. 6, LEX, art. 63.
- Bury B., *Sądowa weryfikacja wygaszania stosunków pracy w sferze administracji publicznej*, „*Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*” 27, 2020, nr 3, s. 195–206.
- Dubowik A., *Wzmoczona trwałość stosunku pracy z mianowania*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2007, nr 9, s. 18–26.
- Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „*Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały*” 2018, nr 2, s. 125–134.
- Mazurczak-Jasińska E., [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Plażek S., *Wygaśnięcie stosunków pracy z mocy prawa w administracji publicznej*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2019, nr 2, s. 22–27.
- Szewczyk H., *Ochrona trwałości stosunku pracy mianowanego pracownika samorządowego*, „*Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*” 1994, nr 11, s. 102–140.

⁴⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Służbie Więziennej (druk sejmowy Nr 2062).