

TADEUSZ KUCZYŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

Przywrócenie do służby

1. Uwagi wprowadzające

Wskazanemu w tytule pojęciu „służby” nadano szeroki zakres znaczeniowy obejmujący pracownicze i niepracownicze zatrudnienie w sektorze publicznym, nawiązywane z reguły na podstawie mianowania i będące źródłem kreacji tzw. stosunków służbowych. Tak zakreślone ujęcie rozważań jest uzasadnione zarówno tym nurtem poglądów literatury przedmiotu, które opowiadają się za wyodrębnieniem kategorii niepracowniczych stosunków zatrudnienia i zaliczeniem ich do prawa pracy, jak i względami poznawczymi. Tematem opracowania będzie materialna i procesowa analiza pojęcia „przywrócenia do służby” rozumianego jako określenie sposobu, w jaki następuje zniweczenie skutków prawnych rozwiązania nominacyjnego stosunku pracy lub niepracowniczego stosunku zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych (mundurowych).

Na gruncie kodeksu pracy rozważane pojęcie oznacza orzeczoną przez sąd restytucję istniejącej wcześniej między stronami, a następnie bezprawnie rozwiązanej przez pracodawcę umowy o pracę skutkującą ponowieniem zatrudnienia pracownika na poprzednich warunkach. Pracodawca może odmówić ponownego zatrudnienia pracownika, jeżeli w ciągu 7 dni od przywrócenia do pracy nie zgłosił on gotowości niezwłocznego podjęcia pracy, chyba że przekroczenie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracownika. Przyjmuje się, że termin ten liczy się od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Charakter prawny tej instytucji jest przedmiotem rozbieżnej interpretacji literatury i orzecznictwa. Według jednego stanowiska orzeczenie o przywróceniu do pracy ma charakter konstytutywny, tzn. kształtujący stosunek prawny i powodujący restytucję stosunku pracy z mocą wsteczną (*ex tunc*). Wypowiadane są również poglądy o deklaratoryjnym oraz mieszanym: konstytutywno-deklaratoryjnym charakterze rozważanej instytucji. W pierwszej sytuacji orzeczenie sądowe stwierdzałoby obowiązek pracodawcy

złożenia oświadczenia woli o nawiązaniu stosunku pracy na poprzednich warunkach, a jednocześnie zastępowałoby to orzeczenie. W koncepcji mieszanej uznaje się, że orzeczenie sądowe w części reaktywującej stosunek pracy ma charakter konstytutywny, a w części nakazującej pracodawcy zatrudnienie pracownika, jeżeli zgłosi on gotowość niezwłocznego podjęcia pracy, charakter deklaratoryjny. W myśl tego stanowiska obowiązek zatrudnienia pracownika podlega przymusowemu wykonaniu w trybie sądowej egzekucji świadczeń niepieniężnych¹. Przeważa jednak stanowisko, zgodnie z którym orzeczenie przywracające do pracy ma konstytutywny charakter, jednak nie działa *ex tunc*, nie unieważnia bezprawnego oświadczenia pracodawcy z mocą od momentu, kiedy oświadczenie to zostało złożone, lecz restytuuje stosunek pracy *ex nunc*, tj. od dnia, w którym ziścił się ustawowy warunek w postaci zgłoszenia przez pracownika gotowości do pracy w związku z prawomocnym orzeczeniem. Oznacza to, że skutek przywrócenia pracownika do pracy stosunek pracy ulega restytucji i trwa nadal na podstawie pierwotnej czynności prawnej. Ponowienie zatrudnienia pracownika jest zatem faktyczną czynnością powierzenia pracownikowi wykonywania pracy na dotychczasowych warunkach określonych w umowie, która wskutek orzeczenia przywracającego do pracy odzyskała swą moc². Opierając się na tym stanowisku, można przyjąć, iż przywrócenie do pracy oznacza zniweczenie bezprawnego skutku dokonanego rozwiązania stosunku pracy, prowadząc do jego restytucji i dalszego trwania, bez potrzeby ponownego podjęcia aktu nawiązującego stosunek zatrudnienia. Restytucja stosunku pracy najczęściej zależy od spełnienia dodatkowego warunku w postaci zgłoszenia gotowości do niezwłocznego podjęcia pracy w określonym terminie od dnia przywrócenia do pracy. Konstytutywny charakter orzeczenia przywracającego do pracy oznacza, że nie jest ono równoznaczne z zasądzeniem świadczenia w postaci obowiązku dopuszczenia pracownika do pracy. Odmowa wykonania przez pracodawcę takiego orzeczenia stwarza konieczność wystąpienia przez pracownika z roszczeniem o nakazanie pracodawcy zatrudnienia pracownika (dopuszczenia do pracy); dopiero orzeczenie takie mające deklaratoryjny charakter może być wykonane w drodze egzekucji.

2. Przywrócenie pracownika mianowanego do służby (pracy)

Pracownicze pragmatyki służbowe są przepisami szczególnymi wobec kodeksu pracy, co oznacza, że na mocy zawartych w nich odesłań lub na mocy art. 5 k.p. w sprawach ze stosunku pracy w zakresie przez nie nieuregulowanym

¹ Uchwała Składu 7 Sędziów SN z 28 V 1976 r., V PZP 12/75, OSNCp 1976, nr 9, poz. 187.

² Por. np. A. Kijowski, *Dopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach o przywrócenie do pracy*, PS 1997, nr 4, s. 43.

stosuje się przepisy kodeksu pracy. Jako zasadę przyjmuje się w nich, że spory o roszczenia ze stosunku pracy są rozpatrywane przez sądy pracy, chyba że ustawa stanowi inaczej. W wypadku braku takiego unormowania właściwość sądów powszechnych (sądów pracy) w sprawach pracowniczych wynika z zapisanej w art. 177 Konstytucji zasady, iż sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W orzecznictwie przyjmuje się, że skoro przepisy pracowniczych pragmatyk służbowych nie zawierają unormowań regulujących uprawnienia pracowników mianowanych w przypadku wadliwego (nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem) rozwiązania stosunku pracy, to w tym zakresie na mocy zawartych w nich odesłań mają w pełni zastosowanie przepisy kodeksu pracy. Pogląd taki wyrażono m.in. wobec nauczycieli, urzędników państwowych, nauczycieli akademickich³. Pracownikowi mianowanemu przywróconemu do pracy wobec niezasadnego lub sprzecznego z prawem rozwiązania stosunku pracy przysługują zatem stosowne roszczenia przewidziane w kodeksie pracy.

Rozwiązanie stosunku pracy z niektórymi pracownikami mianowanymi odbywa się w formie decyzyjnej, zgodnie z regułami ustalonymi w przepisach postępowania administracyjnego. Do końca 2003 r. regulacji tej podlegali mianowani urzędnicy państwowi. Aktualnie unormowanie takie zawiera ustawa z 23 XII 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴. Zgodnie z art. 96 w związku z art. 92 i 93 tej ustawy od decyzji Prezesa NIK rozwiązującej z pracownikiem mianowanym stosunek pracy bez wypowiedzenia z jego winy oraz rozwiązującej tenże stosunek za wypowiedzeniem przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Wskazana ustawa (jak i regulujące wcześniej tę kwestię inne pracownicze pragmatyki zawodowe) nie określa skutków wydania przez sąd administracyjny wyroku uchylającego lub stwierdzającego nieważność decyzji pracodawcy o rozwiązaniu z pracownikiem stosunku pracy. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w takim wypadku należy zastosować przepisy kodeksu pracy dotyczące orzeczeń o przywróceniu do pracy⁵. Z wyroku takiego wynika zatem dla pracodawcy obowiązek zatrudnienia pracownika na poprzednich warunkach, czyli dopuszczenia go do pracy wykonywanej przed rozwiązaniem stosunku pracy, a dla pracownika – obowiązek zgłoszenia gotowości do pracy. Uprawnienie przywrócenia do pracy nie powstaje jednak w wypadku uchylenia decyzji przez organ odwoławczy i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji w zwykłym postępowaniu administracyjnym. W takiej bowiem sytuacji nie można mówić o „przywróceniu”

³ Por. odpowiednio: uchwała SN z 7 III 1986 r., III PZP 10/86, OSNC 1987/2–3/24; wyrok SN z 19 VIII 1999 r., I PKN 210/99, OSNP 2000/23/854; uchwała SN z 4 XI 1992 r., I PZP 63/92, OSNC 1993/7–8/120.

⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701.

⁵ Por. np. wyrok SN z 14 XII 1999 r., I PKN 407/99, OSNAPIUS 2001, nr 10, poz. 334; wyrok SN z 25 XII 2002 r., I PKN 620/01, OSNP 2004, nr 11, poz. 192; wyrok 19 V 1993 r., II ARN 26/93, OSNCP 1994, nr 1, poz. 25.

do służby (pracy), gdyż decyzja nieostateczna nie prowadzi do rozwiązania stosunku służbowego (stosunku pracy), który nadal trwa, nie jest także zdarzeniem stanowiącym początek biegu okresu wypowiedzenia służby (pracy). Bieg ten rozpoczyna się dopiero od dnia, w którym decyzja nabrała waloru ostateczności⁶.

Ustanie zatrudnienia może być także następstwem orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia (zwolnienia) ze służby (z pracy). W zależności od przyjętych rozwiązań prawnych orzeczenie takiej kary może być równoznaczne z ustaniem (wygaśnięciem) zatrudnienia lub z nałożeniem na przełożonego obowiązku zwolnienia ukaranego ze służby. W pierwszym wypadku, charakterystycznym dla większości pracowniczych pragmatyk służbowych, czynności przełożonego zmierzające do wykonania orzeczenia dyscyplinarnego mają wyłącznie techniczny charakter i nie polegają na podejmowaniu aktu rozwiązującego stosunek pracy, gdyż ten ustaje automatycznie skutkiem prawomocnego orzeczenia o ukaraniu. Interpretując to unormowanie w orzecznictwie, przyjęto, że uchylene przez sąd orzeczenia komisji dyscyplinarnej o wymierzeniu nauczycielowi akademickiemu kary dyscyplinarnej wydalenia z zawodu stanowi przesłankę przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach lub zasądzenia odszkodowania z art. 56 k.p.⁷ Orzeczenie to na zasadzie analogii można odnieść do sytuacji innych pracowników mianowanych, wobec których nastąpiło uchylene orzeczenia dyscyplinarnego wydalenia ze służby równoznaczne z ustaniem zatrudnienia.

Druga sytuacja, w której uprawomocnienie się kary dyscyplinarnej zwolnienia ze służby nie powoduje automatycznego ustania zatrudnienia, lecz zobowiązuje organ do podjęcia decyzji zwalniającej ukaranego ze służby jako obligatoryjnego aktu wykonania orzeczenia dyscyplinarnego, jest charakterystyczna dla pragmatyk służb mundurowych (zmilitaryzowanych). Takie rozwiązanie przyjęto także w stosunku do mianowanych pracowników NIK, pracowników samorządowych, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych.

Wątpliwości interpretacyjne mogą powstać w przypadku pragmatyk statuujących ustanie zatrudnienia z mianowania jako dwie czynności prawne: 1) rozwiązanie stosunku pracy, 2) pozbawienie stanowiska. Przykładem takiej regulacji może być sytuacja asesora sądowego, któremu powierzono czynności sędziowskie. Zgodnie z art. 134 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸ Minister Sprawiedliwości może zwolnić takiego asesora po uprzednim wypowiedzeniu. Z przepisu tego wynika, że we wskazanej sytuacji minister wypowiadający asesorowi stosunek pracy działa jako przedstawiciel ustawowy pracodawcy (sądu)

⁶ Por. T. Liszcz, *W sprawie przywrócenia do pracy mianowanego urzędnika państwowego*, PiZS 1996, nr 4, s. 48.

⁷ Por. wyrok SN z 22 IX 2004 r., I PK 613/02, OSNIPUSiSP 2005, nr 7, poz. 92. Jednak w wyroku SN z 5 XII 2002 r., I PKN 620/01, OSNP 2004 nr 11, poz. 192 przyjęto, że w takiej sytuacji odpadła podstawa stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy i następuje jego restytucja, bez potrzeby składania przez pracodawcę oświadczenia woli, a nauczycielowi akademickiemu służy możliwość żądania dopuszczenia go do pracy.

⁸ Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

i występuje jako strona stosunku pracy, natomiast minister podejmujący akt zwolnienia asesora działa jako organ (lub pełnomocnik) władzy publicznej i występuje jako strona stosunku publicznoprawnego. W związku z tym powstaje ogólniejszy problem, a mianowicie: czy orzeczenie sądu powszechnego przywracające stosunek pracy pracownika pozostającego dotąd w publiczno-zobowiązaniowym stosunku zatrudnienia na podstawie mianowania uchyla jednocześnie publicznoprawny akt pozbawienia stanowiska (w takim wypadku przywrócenie do pracy byłoby tożsame z przywróceniem stanowiska) lub też czy jest ono równoznaczne ze skierowanym do władzy publicznej nakazem przywrócenia stanowiska (w takim wypadku przywrócenie stanowiska byłoby jedynie obligatoryjnym aktem wykonania orzeczenia przywracającego do pracy). Przy poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie należy pamiętać, że ustawodawca nie przyjął jednolitej metody ochrony interesów stron związanych z bytem złożonego – publicznozobowiązaniowego stosunku nominacyjnego, przekazując właściwości sądów powszechnych na mocy odesłań zawartych w przepisach szczególnych oraz na mocy art. 5 k.p. wyłącznie rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy (sporów cywilnych). Właściwość sądów powszechnych w sprawach nominacyjnych zakwalifikowanych jako sprawy z zakresu administracji publicznej musi mieć umocowanie w ustawach szczególnych. W konsekwencji tryb rozpoznawania spraw związanych z mianowaniem pracowniczym, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zależy od kwalifikacji danego stosunku podstawowego wchodzącego w skład złożonego stosunku prawnego, w jakim pozostaje mianowany pracownik. W wypadku sfery zakwalifikowanej jako nominacyjny stosunek administracyjny domniemanie przemawia na rzecz drogi administracyjno-sądowej (przed sądem administracyjnym), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W wypadku sfery zakwalifikowanej jako nominacyjny stosunek zobowiązaniowy domniemanie przemawia na rzecz drogi sądowej (przed sądem pracy), o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej.

Ulokowanie całości złożonej: publicznej i zobowiązaniowej problematyki rozważanego stosunku w ramach stosunku pracy byłoby równoznaczne z przyjęciem, że to sąd powszechny, na podstawie norm określających granice podmiotowe i przedmiotowe stosunku pracy, ocenia prawidłowość działania organu niebędącego pracodawcą w przedmiocie pozbawienia funkcji publicznej. Stanowiłoby to zawołowaną formę rozpoznawania przezeń spraw z zakresu administracji publicznej, co wymagałoby wskazania odrębnych przepisów przekazujących temu sądowi prawo orzekania w zakresie restytucji stanowiska (funkcji publicznej).

3. Przywrócenie do służby funkcjonariusza

a) Zwolnienie ze służby

Odpowiednikiem, ale nie ekwiwalentem prawnopracowniczego pojęcia przywrócenia do pracy jest na gruncie stosunków służb mundurowych czynność przy-

wrócenia do służby. Pragmatyki służb mundurowych w różny sposób określają skutki wydania orzeczenia eliminującego z obrotu decyzję rozwiązującą stosunek służbowy; znamieną jest prawna różnorodność wskazywanych przez poszczególne przepisy czynności stron podejmowanych w celu likwidacji rozważanych skutków wraz z opisującą je terminologią.

Pierwsze z rozwiązań normatywnych zostało przyjęte w przepisie art. 42 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁹ oraz w art. 46 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹⁰, w których stanowi się, że uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji (Straży Granicznej) z powodu jej niezgodności z prawem stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Jeżeli zwolniony funkcjonariusz w ciągu 7 dni od przywrócenia do służby nie zgłosi gotowości niezwłocznego jej podjęcia, stosunek służbowy ulega rozwiązaniu.

W związku z brzmieniem przytoczonych przepisów jawi się problem: czy z przywróceniem funkcjonariusza do służby łączy się konieczność wydania nowego aktu mianowania do służby. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z analizowanymi regulacjami prawnymi uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi dopiero „podstawę” przywrócenia do służby. Powstaje zatem pytanie, czy orzeczenie uchylające decyzję o rozwiązaniu stosunku służbowego znosi skutek czynności prawnej rozwiązującej ten stosunek i prowadzi zarazem do jego samoistnego reaktywowania między stronami, czy też jedynie stanowi podstawę wydania decyzji o przywróceniu do służby jako obligatoryjnego aktu wykonania orzeczenia uchylającego lub stwierdzającego nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby. Interpretacja rozważanego unormowania prowadzi do uznania, że wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji oznacza zarówno zniweczenie bezprawnego skutku dokonanego zwolnienia, jak i restytucję stosunku służbowego z dniem ogłoszenia orzeczenia przez sąd. Przywrócenie jest tu wyłącznie czynnością realizowaną na podstawie aktu uchylającego decyzję o zwolnieniu ze służby. W konsekwencji czynność organu służbowego wynika ze stanu prawnego powstałego z mocy orzeczenia eliminującego decyzję o zwolnieniu i nie ma charakteru aktu konstytuującego nawiązanie stosunku służbowego, które zostało związane z orzeczeniem eliminującym z obrotu decyzję o zwolnieniu ze służby. Dodatkową przesłanką skuteczności takiego orzeczenia jest jednak spełnienie przez funkcjonariusza obowiązku w postaci zgłoszenia gotowości do niezwłocznego podjęcia służby w terminie 7 dni od przywrócenia do służby. Wskazany termin jest terminem prawa materialnego i nie podlega przywróceniu. W wypadku policjanta zgłoszenie gotowości niezwłocznego podjęcia służby może być dokonane przez każde zachowanie, pod warunkiem że objawia w sposób dostateczny zamiar kontynuowania reaktywowanego stosunku służbowego. W wypadku funkcjonariusza

⁹ Dz.U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277.

¹⁰ Dz.U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997 ze zm.

straży granicznej zgłoszenie to powinno być dokonane w pisemnej, czyli kwalifikowanej formie. Niespełnienie tego warunku powoduje, że stosunek służbowy ulega rozwiązaniu. Z regulacji tej wynika, że – inaczej niż w pracowniczym stosunku pracy – oświadczenie funkcjonariusza o gotowości podjęcia służby nie stanowi warunku restytucji tego stosunku, ale jest warunkiem jego dalszego trwania. Jeżeli ten warunek zostanie spełniony, to organ służbowy ma obowiązek zatrudnić funkcjonariusza na stanowisku równorzędnym, czyli przywrócić go do pełnienia służby na warunkach jednakowych z istniejącymi przed rozwiązaniem stosunku służbowego¹¹. Skoro zatem z mocy orzeczenia uchylającego lub stwierdzającego nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby następuje reaktywacja aktu nominacji, który zaczyna funkcjonować w obrocie prawnym, to brakuje podstaw do powtórного dokonywania aktu mianowania, chyba że za zgodą funkcjonariusza, w ramach dopuszczonych przez przepisy prawa, miałyby dojść do zmiany warunków służby¹².

We wskazanym kierunku zmierza także orzecznictwo sądu administracyjnego. W stosunku do zwolnionego ze służby policjanta stwierdzono, że uchylenie wyrokiem sądu administracyjnego decyzji administracyjnej obu instancji zwalniających policjanta ze służby powoduje, że zwolnienie to przestaje obowiązywać i powstaje sytuacja analogiczna do znanej z kodeksu pracy instytucji przywrócenia do pracy¹³. Potwierdzono to w wyroku NSA z dnia 9 maja 2005 r.¹⁴, przyjmując, że przepis art. 42 ustawy o Policji stanowi podstawę przywrócenia funkcjonariusza na stanowisko równorzędne i w tym zakresie wymagany jest stosowny rozkaz personalny, ale odnoszący się jedynie do mianowania na dane stanowisko. Samo bowiem przywrócenie do służby następuje w dniu ogłoszenia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o uchyleniu rozkazu personalnego dotyczącego zwolnienia ze służby. Z tym też dniem rozpoczyna się bieg terminu do zgłoszenia gotowości podjęcia służby. Teza, iż przywrócenie do służby powinno być łączone z dniem ogłoszenia wyroku uchylającego rozkaz personalny w sprawie zwolnienia ze służby, a nie z datą jego uprawomocnienia, stanowi konsekwencję regulacji, iż obligatoryjnym elementem każdego wyroku uwzględniającego skargę jest rozstrzygnięcie w kwestii wykonalności. Wskazana regulacja odbiega od rozwiązań prawa pracy, które łączą przywrócenie do pracy zasadniczo z datą uprawomocnienia się wyroku, a nie jego ogłoszenia (w wypadku uznania bezskuteczności wypowiedzenia obowiązek dalszego zatrudnienia pracownika do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy może być nałożony w wyroku na wniosek pracownika).

Granice i zasięg reaktywowania stosunku służbowego zależy od tego, czy w sprawie zapadł wyrok uchylający, czy też stwierdzający nieważność zakwe-

¹¹ T. Liszcz, *op. cit.*, s. 49.

¹² *Ibidem*.

¹³ Por. np. wyrok NSA z 22 XI 1993 r., SA 1956/93, ONSA 1995 nr 1, poz. 15.

¹⁴ OSK 1550/04, Lex nr 166890.

stionowanej decyzji. Wyrok uchylający decyzję o zwolnieniu ze służby wywołuje skutki na przyszłość (*ex nunc*), a nie wstecz (*ex tunc*). Natomiast wyrok stwierdzający nieważność decyzji o zwolnieniu ze służby wywołuje skutek *ex tunc*. Decyzja taka przestaje obowiązywać, a skarżący od tej daty znajduje się w sytuacji służbowej, w której pozostawał w dniu nieważnego zwolnienia ze służby¹⁵.

Inne werbalnie rozwiązanie prawne przyjęto w ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej¹⁶. W myśl art. 45 powołanego aktu prawnego, z dniem uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusza mianuje się na stanowisko zajmowane ostatnio lub równorzędne. Funkcjonariusz jest zobowiązany niezwłocznie zgłosić się do służby. W odróżnieniu od poprzednio omówionego rozwiązania wskazana regulacja nie posługuje się konstrukcją przywrócenia funkcjonariusza do służby w związku z bezprawnym zwolnieniem, lecz konstrukcją mianowania na stanowisko zajmowane ostatnio lub równorzędne. Należy zauważyć, że zgodnie z analizowanym unormowaniem konsekwencją wyeliminowania z obrotu bezprawnej decyzji o zwolnieniu ze służby nie jest mianowanie (włączenie) funkcjonariusza do służby w znaczeniu nawiązania z nim stosunku służbowego od nowa, lecz jedynie mianowanie go na stanowisko służbowe (stanowisko w służbie). Przemawia to za przyjęciem, że uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby znosi skutek aktu prawnego rozwiązującego stosunek służbowy i prowadzi samoczynnie do jego reaktywowania między stronami. Konsekwencją tego jest również reaktywacja aktu mianowania (włączenia) funkcjonariusza do służby wraz z wynikającym zeń obowiązkiem organu służbowego wyznaczenia mu ostatnio zajmowanego lub równorzędnego stanowiska służbowego. Z tak reaktywowanego aktu nominacji wynika zatem obowiązek dopuszczenia funkcjonariusza do pełnienia służby na jednym z alternatywnie wskazanych stanowisk. Nie ma zatem podstaw do dokonywania nowego aktu mianowania (włączenia) funkcjonariusza do służby. Warunkiem kontynuowania stosunku służbowego jest również i w tym wypadku obowiązek funkcjonariusza niezwłocznego zgłoszenia się do służby.

b) Uchylenie wyroku skazującego lub kary dyscyplinarnej

Pragmatyki służb mundurowych nie regulują w jednolity sposób problematyki dalszego bytu stosunku służbowego funkcjonariusza w związku z uchyleniem prawomocnego wyroku skazującego (stanowiącego podstawę

¹⁵ Por. np. wyrok NSA z 13 IX 2001 r., II SA 3288/00, Lex 51037, wyrok NSA z 13 XII 2001 r., II SA 324/01, Lex 84345.

¹⁶ Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1761 ze zm.

wydalenia ze służby) albo w razie uchylenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, przyjmując albo model przywrócenia zatrudnienia lub model mieszany przewidujący, w zależności od normatywnie opisanego stanu faktycznego, przywrócenie do służby albo nawiązanie zatrudnienia. Zgodnie z pierwszym rozwiązaniem przyjętym m.in. w art. 40 ustawy o Służbie Więziennej, w razie uchylenia prawomocnego wyroku skazującego albo kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby – podlegają uchyleniu skutki, jakie wyniknęły dla funkcjonariusza w związku ze zwolnieniem ze służby. O uchyleniu innych skutków decyduje Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Znamienne dla wskazanej regulacji jest zatem to, iż przewidziane w niej uchylenie skutków wzruszenia prawomocnego wyroku lub kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby jest równoznaczne ze zniweczeniem z mocy samego prawa aktu zwalniającego ze służby. Czynność organu służbowego wynika ze stanu prawnego powstałego z mocy orzeczenia eliminującego wyrok skazujący lub karę dyscyplinarną wydalenia ze służby i nie ma charakteru aktu konstytuującego nawiązanie stosunku służbowego, lecz jedynie dopuszczającego (przywracającego) do służby. Przywrócenie to zostało związane z orzeczeniem eliminującym z obrotu wyrok skazujący lub karę dyscyplinarną, stwarzającym funkcjonariuszowi prawo żądania dopuszczenia go do służby. Na rzecz prawidłowości przyjętej argumentacji przemawia ponadto fakt zastrzeżenia drogi decyzyjnej wyłącznie dla uchylenia innych skutków wynikających ze zwolnienia ze służby.

Podobnie konstrukcyjnie, chociaż odmienne treściowo rozwiązanie przyjęto w ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej¹⁷. Zgodnie z art. 28 powołanego aktu prawnego funkcjonariuszowi celnemu zwolnionemu ze służby w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem lub wydaniem orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania karnego kierownik urzędu proponuje pełnienie służby na poprzednich warunkach w razie uchylenia wymienionych orzeczeń i wydania wyroku uniewinniającego lub orzeczenia o umorzeniu postępowania karnego. W myśl art. 29 ustawy wskazany skutek stosuje się odpowiednio w razie uchylenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Wypełnienie przez kierownika urzędu ustawowego obowiązku złożenia propozycji pełnienia służby na poprzednich warunkach powinno być oceniane wyłącznie w kategoriach czynności technicznej dopuszczenia do służby wykonującej orzeczenie, które samoistnie doprowadziło do restytucji stosunku służbowego.

Zgodnie z drugim rozwiązaniem przyjętym m.in. w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu¹⁸, w razie uchylenia prawomocnego wyroku skazującego uchyleniu ulegają tylko skutki, które wyniknęły dla funkcjonariusza w postępowaniu dyscyplinarnym przeprowadzonym w związku z popełnieniem przestępstwa stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia wyda-

¹⁷ Dz.U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1712 ze zm.

lającego ze służby. Jeżeli podstawę orzeczenia kary dyscyplinarnej stanowiły przesłanki inne niż tylko oskarżenie o popełnienie przestępstwa, to o uchyleniu skutków wynikłych w postępowaniu dyscyplinarnym decyduje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W razie uchylenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby o uchyleniu skutków wynikłych z tego zdarzenia decyduje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W rozważanej sytuacji zniweczeniu z mocy prawa ulega tylko – w wypadku spełnienia podanego układu warunkującego – akt zwolnienia ze służby następujący w wyniku postępowania dyscyplinarnego przeprowadzonego w związku z popełnieniem przestępstwa stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia wydalającego ze służby. W takim przypadku akt przełożonego może stanowić jedynie o dopuszczeniu do służby. W pozostałych sytuacjach jest wymagana decyzja właściwego organu służbowego, mająca charakter aktu konstytuującego nawiązanie stosunku służbowego.

4. Niewykonanie orzeczenia przywracającego do służby (pracy)

W następstwie uchylenia decyzji o rozwiązaniu z mianowanym pracownikiem lub funkcjonariuszem stosunku pracy (stosunku służbowego) następuje jej zniweczenie (wyeliminowanie z obrotu) ze skutkiem *ex nunc*. Oznacza to, że do sytuacji pracownika lub funkcjonariusza należy odnieść stan faktyczny istniejący przed wydaniem nieprawidłowej i z tego powodu uchylonej przez sąd decyzji, tzn. dopuścić go do wykonywania pracy na poprzednich lub równorzędnych warunkach. Bezczynność pracodawcy lub organu służbowego w tym zakresie będzie zatem równoznaczna z niewykonaniem orzeczenia sądowego, jednak sytuacja procesowa rozważanych podmiotów nie będzie jednolita.

Gdy wbrew wyrokowi sądu administracyjnego pracodawca nie wykonuje orzeczenia przywracającego pracownika do pracy, pracownik musi wytoczyć odrębne powództwo przed sądem pracy o dopuszczenie do pracy, co oznacza, że dopiero orzeczenie wydane w tym postępowaniu może zostać przymusowo wykonane (w trybie egzekucji świadczeń niepieniężnych)¹⁹. Wynika to z faktu, że orzeczenie sądu administracyjnego zrównane w skutkach z przywróceniem pracownika do pracy nie podlega egzekucji sądowej. Należy również uznać, że sąd administracyjny nie będzie właściwy do rozpoznania ewentualnej skargi na beczynność pracodawcy w sprawie dopuszczenia do pracy mianowanego pracownika po wydaniu wyroku uchylającego decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy²⁰. Podobna procesowo sytuacja będzie w wypadku stwierdzenia nieważności decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy. Decyzja taka ma charakter deklaratoryjny i skutek wsteczny, zatem reaktywuje ona w ten sposób rozwiązany stosunek

¹⁹ Por. T. Liszcz, *op. cit.*, s. 52.

²⁰ Por. np. postanowienie NSA z 14 I 1999 r., II SAB 123/98, „Prawo Pracy” 1999, nr 5, s. 39.

pracy. Jest to równoznaczne z uznaniem, że pracownik cały czas pozostawał w zatrudnieniu, jednak w wypadku odmowy dopuszczenia pracownika do pracy właściwy do rozpoznania sprawy będzie sąd powszechny²¹.

Niejednolicie przedstawia się natomiast w tym zakresie status funkcjonariuszy służb mundurowych. Przykładem pierwszego z rozwiązań może być pragmatyka policyjna, straży granicznej i służby więziennej. Gdy wbrew wyrokowi sądu administracyjnego, przełożony nie przywraca (nie dopuszcza) do służby takiego funkcjonariusza, nie może on wytoczyć odrębnego powództwa przed sądem pracy o dopuszczenie (mianowanie) do służby. Wynika to z generalnej rezygnacji do odesłań do prawa pracy w sprawach nieuregulowanych we wskazanych pragmatykach. Na zasadzie art. 154 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²² w razie niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniającego skargę funkcjonariusza na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności zwolnienia go ze służby funkcjonariusz, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi kary grzywny. Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Orzeczenie sądu administracyjnego o ukaraniu organu grzywną podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez opatrywania go klauzulą wykonalności.

W wypadku wymierzenia organowi kary grzywny sąd może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Uwzględnienie skargi w zależności od charakteru sprawy może zatem polegać na zastosowaniu jednego lub łącznie obu środków prawnych, tzn. grzywny i wyroku orzekającego o uprawnieniu lub obowiązku. Orzeczenie merytoryczne sądu administracyjnego stanowiące o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku przypomina konstrukcją orzeczenie ustalające istnienie (nieistnienie) stosunku prawnego z art. 189 k.p.c. i podobnie jak w tym ostatnim wypadku wyrok ustalający ma powagę rzeczy osądzonej w stosunku do ustalonego prawa lub obowiązku. Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu administracyjnego, służy ponadto roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w kodeksie cywilnym. Odszkodowanie przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu administracyjnego. Jeżeli organ w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, to uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

²¹ Por. wyrok SN z 14 XII 1999 r., I PKN 407/99, OSNIAPiUS 2001, nr 10, poz. 334.

²² Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Inny tryb postępowania należałoby natomiast odnieść do funkcjonariuszy służby celnej. Wniosek taki można wywieść z treści przepisów art. 82 w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o służbie celnej, w myśl których spory o roszczenia ze stosunku służbowego tych funkcjonariuszy, poza decyzjami w sprawach o zwolnienie ze służby, przeniesienia lub zlecenia wykonywania innych obowiązków, przeniesienia na niższe stanowisko lub zawieszenia w pełnieniu obowiązków, rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Nawiązując do terminologii prawa cywilnego, pojęcie „sporu o roszczenie” ze stosunku służbowego odnosi się do każdego sporu dotyczącego uprawnień i obowiązków stron stosunku służbowego określonych w przepisach prawnych i opartych na nich postanowieniach tworzących podstawę tego stosunku. Jego przedmiotem jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez przełożonego ciążącego na nim służbowego obowiązku. Istnieją zatem podstawy do przyjęcia, że wobec enumeracji pozytywnej spraw przekazanych do właściwości sądownictwa administracyjnego, bezczynność organu w zakresie przywrócenia do służby funkcjonariusza celnego, niemieszcząca się we wskazanej enumeracji, może być przedmiotem odrębnego powództwa do sądu pracy o dopuszczenie do służby, natomiast sam spór należałoby zakwalifikować jako spór cywilny w ujęciu procesowym.

Wymienione możliwe tryby postępowania, służące zapewnieniu skuteczności i wykonalności wyroku sądu administracyjnego uchylającego decyzję o rozwiązaniu stosunku zatrudnienia z mianowania, mają względem siebie niezależny (niekonkurencyjny) charakter. Ze względu na podniesione uwarunkowania normatywne podmiotom żądającym dopuszczenia do pracy lub służby nie przysługuje prawo wyboru jednego ze wskazanych trybów procesowych. W wypadku pracowników mianowanych konstatacja ta wynika z przepisów odpowiednich pragmatyk jednoznacznie stanowiących, że w sprawach stosunku pracy nieuregulowanych w tych pragmatykach należy stosować przepisy kodeksu pracy (wraz z przypisaną im drogą dochodzenia roszczeń). W wypadku funkcjonariuszy (poza funkcjonariuszami służby celnej) wynika to natomiast z generalnej rezygnacji z odesłań do prawa pracy w sprawach nieuregulowanych w pragmatykach służbowych, co także ogranicza możliwy tryb procesowy do rozwiązań przyjętych w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

5. Ponowne zatrudnienie

Z instytucją ponownego zatrudnienia mamy do czynienia, gdy po dokonaniu przez pracodawcę (organ służbowy) rozwiązania stosunku pracy (służby) lub po jego wygaśnięciu wskutek ziszczenia się jednego ze zdarzeń prawnych, z którym przepis łączy skutek w postaci ustania tego stosunku, np. z powodu skazania zatrudnionego lub tymczasowego aresztowania, spełniony zostanie normatywnie określony układ warunkujący obowiązek pracodawcy (organu służbowego) powtórnego nawiązania zatrudnienia. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem

doktryny ponowne zatrudnienie oznacza w takiej sytuacji nawiązanie nowego stosunku pracy (stosunku służby) zasadniczo podobnej treści co poprzedni, a nie tylko dopuszczenie do pracy lub służby, gdyż poprzedni stosunek już nie istnieje.

a) Pracownicy mianowani

W wypadku pracowniczych pragmatyk zawodowych wyraźne, chociaż tylko częściowe uregulowanie tej kwestii występuje w ustawie z dnia 24 VIII 2006 r. o służbie cywilnej²³. Zgodnie z treścią art. 66 powołanego aktu prawnego, w razie wygaśnięcia stosunku pracy urzędnika służby cywilnej z powodu tymczasowego aresztowania dyrektor generalny urzędu, w którym urzędnik ten wykonywał pracę, jest obowiązany ponownie zatrudnić go, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe, jeżeli postępowanie karne zostało umorzone lub gdy zapadł wyrok uniewinniający, a urzędnik ten zgłosił swój powrót do pracy w ciągu 7 dni od uprawomocnienia się orzeczenia. W razie odmowy ponownego zatrudnienia w służbie cywilnej urzędnikowi takiemu przysługuje odwołanie do sądu pracy. Należy zauważyć, że w świetle art. 91 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r. w takim wypadku służyło odwołanie do Szefa Służby Cywilnej, a dopiero od decyzji Szefa Służby Cywilnej przysługiwało odwołanie do sądu pracy (wcześniej, zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 1996 r., do sądu administracyjnego).

Inne pragmatyki pracownicze najczęściej nie zawierają bezpośrednich regulacji dotyczących materialnych i procesowych uprawnień pracownika mianowanego w wypadku ustania stosunku pracy, np. z powodu upływu okresu tymczasowego aresztowania, gdy postępowanie zakończono orzeczeniem uniewinniającym lub je umarzającym. Do sytuacji takiej, na podstawie przepisów szczególnych, można odnieść unormowanie art. 66 § 2 k.p. stanowiące, że pracodawca, pomimo wygaśnięcia umowy o pracę z powodu tymczasowego aresztowania, jest obowiązany ponownie zatrudnić pracownika, jeżeli postępowanie karne zostało umorzone lub zapadł wyrok uniewinniający, a pracownik zgłosił swój powrót do pracy w ciągu 7 dni od uprawomocnienia się orzeczenia. Na możliwość taką wskazują wprost niektóre unormowania szczególne, np. przepis art. 14 ust. 4 pragmatyki urzędniczej, który w zakresie wygaśnięcia stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym odsyła do stosowania kodeksu pracy i przepisów szczególnych.

b) Funkcjonariusze

Model nawiązania służby przyjęto m.in. w art. 36 ustawy o Biurze Ochrony Rządu czy w art. 62 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa

²³ Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

Wewnętrznego i Agencji Wywiadu²⁴. Współlistnieje on obok modelu przywrócenia do służby, przy czym zastosowanie jednego z tych modeli nie zależy od uznania organu, lecz jest zdeterminowane ustawowo opisanym stanem faktycznym. Ponowne nawiązanie zatrudnienia jest w ogólności związane z uchyleniem prawomocnego wyroku skazującego lub kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby (nie dotyczy to zwolnienia ze służby w wyniku postępowania dyscyplinarnego w związku z popełnieniem przestępstwa stanowiącego przedmiot rozstrzygnięcia wydalającego ze służby), albowiem ziszczenie się jednego z wymienionych zdarzeń nie przesądza o uchyleniu z mocy prawa skutków, które wyniknęły dla funkcjonariusza w związku ze zwolnieniem ze służby. O uchyleniu tych skutków decyduje dopiero właściwy przełożony służbowy. Oznacza to, że we wskazanej sytuacji stosunek służby może powstać na nowo dopiero na mocy decyzji właściwego organu, stanowiącej podstawę nawiązania stosunku służbowego, z którą może być związane mianowanie na poprzednie stanowisko, mianowanie na stanowisko równorzędne lub powierzenie innego stanowiska. Z przyjętej konstrukcji normatywnej wynika, że organ – w ramach przyznanego mu uznania – może także odmówić ponownego nawiązania stosunku służbowego.

W następstwie uchylenia przez sąd karny prawomocnego wyroku skazującego lub prawomocnego orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania karnego po stronie funkcjonariusza powstaje publiczne prawo podmiotowe polegające na możliwości domagania się zachowania organu w sposób realizujący jego indywidualny interes kształtowany przez normy prawa administracyjnego. W zależności od regulacji przyjętych w poszczególnych pragmatykach służb mundurowych może to być żądanie dopuszczenia do służby lub też podjęcia przez przełożonego służbowego decyzji w przedmiocie uchylenia skutków w związku z eliminacją wyroku skazującego.

²⁴ Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.