

IV. RECENZJE

Mariusz Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, ss. 407, ISBN 978-83-8019-788-6.

Artykuły i glosy dotyczące prawnych aspektów zatrudnienia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych oraz żołnierzy zawodowych ukazują się dość rzadko. Poświęcone mianowaniu fragmenty komentarzy do Kodeksu pracy i podręczników prawa pracy w większości pomijają to zagadnienie albo ograniczają się do stwierdzenia, że mianowanie może być też podstawą nawiązania stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym w formacjach umundurowanych i specjalnych. Tematyka zatrudnienia w ramach stosunków pozapracowniczych stanowiła jeszcze do niedawna swoistą *terra incognita*¹. Pierwsza od czasów przemian ustrojowych po 1989 r. kompleksowa publikacja dotycząca prawa stosunków służbowych *Stosunek służbowy* ukazała się dopiero w 2011 r. w ramach serii wydawniczej *System Prawa Administracyjnego*, a jej autorami są przedstawiciele nauki prawa pracy: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska i J. Stelina². Analizy stosunku służbowego funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych podjęli się również reprezentanci nauki prawa administracyjnego P. Szustakiewicz³ i W. Maciejko⁴, a także autor publikacji naukowych z zakresu prawa pracy, administracyjnego i karnego M. Liwo⁵. Wymienione opracowania dotyczą wszystkich formacji umundurowanych i specjalnych oraz żołnierzy zawodowych⁶. W konsekwencji w zbiorczy sposób zaprezentowano w nich stosunki służbowe tych podmiotów. Prawne aspekty zatrudnienia żołnierzy zawodowych

¹ K.W. Baran, *O zakresie przedmiotowym nauki prawa pracy na tle niepracowniczych stosunków zatrudnienia*, w: *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, Ł. Pisarczyka, Warszawa 2011, s. 442.

² T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Stosunek służbowy*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.

³ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.

⁴ W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, Warszawa 2015.

⁵ M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.

⁶ P. Szustakiewicz nie zaliczył do grupy służb mundurowych Służby Celnej, mimo że zgodnie z art. 1 obowiązującej wówczas Ustawy z dnia 27 VIII 2009 r. o Służbie

zostały zbadane w opublikowanej w 2016 r. monografii *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*⁷.

M. Wieczorek zajął się zagadnieniem prawnego charakteru stosunku łączącego podmioty tworzące formacje, konwencjonalnie nazywane mundurowymi, czyli umundurowane i specjalne. Autor stwierdził we *Wprowadzeniu*, że nieuzasadnione jest potraktowanie stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i stosunku służbowego żołnierzy zawodowych jako stosunków prawnych bliskich na tyle, że mogłyby zostać objęte ramami jego monografii. Zdaniem M. Wieczorka rozstrzygający argument na rzecz pozostawienia stosunków służbowych żołnierzy zawodowych poza zakresem opracowania stanowi odpowiedzialność karna żołnierzy za przestępstwa przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej. Rzeczywiście, żołnierze są jedyną grupą funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, którym poświęcona została osobna część w Kodeksie karnym. Przepisy części wojskowej stosuje się jednak odpowiednio także do funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych. W art. 317 § 3 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁸ znajduje się bowiem klauzula blankietowa rozszerzająca zakres obowiązywania przepisów części wojskowej na przypadki wymienione w odrębnych ustawach. Na tej podstawie przepisy dotyczące definicji rozkazu (art. 115 § 18 k.k.), wykonania i odmowy jego wykonania (art. 115 § 3 k.k., art. 318 i 344 k.k.) znajdują zastosowanie do policjantów (art. 141a Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁹), strażaków Państwowej Straży Pożarnej (art. 116 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁰), strażników granicznych (art. 143a Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹¹), strażników więziennych (art. 158 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹²), funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (art. 153 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹³) oraz funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (art. 145 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego¹⁴). Argument, którym autor posłużył się na uzasadnienie obszaru badań, budzi więc wątpliwości odnośnie do swojej trafności. Trudno zgodzić się również z twierdzeniem M. Wieczorka, że stosunek służbowy żołnierzy zawodowych i stosunek służbowy funkcjonariuszy nie jest na tyle bliski, iż zasadne byłoby objęcie ich ramami jego monografii. Mimo że Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 6 listopada 2012 r.¹⁵ wyraził pogląd, iż żołnierze zawodowi stanowią korpus o szczególnym statusie prawnym wynikającym z istoty służby

Celnej (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1799 ze zm.) Służba Celna stanowiła jednolitą umundurowaną formację.

⁷ M. Czechowski, *Prawny charakter zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, Toruń 2016.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1600 ze zm., dalej „k.k.”.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2067 ze zm.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1313 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2356 ze zm.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1542 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1920 ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 861 ze zm.

¹⁵ Wyrok TK z 6 XI 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 120.

wojskowej i jej celu, to jednak przedstawiciele obu grup są zatrudniani na podstawie mianowania, którego prawny charakter jest odmienny od mianowania przewidzianego przepisami Kodeksu pracy. W orzecznictwie¹⁶ i piśmiennictwie¹⁷ przyjmuje się, że akt mianowania ma formę decyzji administracyjnej i zarówno w przypadku żołnierzy zawodowych, jak i funkcjonariuszy formacji kreuje ten sam rodzaj zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy zostały zaś z powodzeniem łącznie przedstawione w przywołanych wyżej pozycjach książkowych. Określenie zakresu podmiotowego publikacji należy jednak do uprawnień autora. Pomimo wielu podobieństw prawny status funkcjonariuszy i żołnierzy jest różny¹⁸. Różnice, choć w mniejszym stopniu, występują też w statusie funkcjonariuszy poszczególnych formacji. Skoncentrowanie się przez M. Wieczorka na statusie służbowym funkcjonariuszy było więc zabiegiem pożądanym, skoro miało przysłużyć się pogłębionej analizie nad podjętym w pracy problemem. Zdziwienie budzi jednak nieobjęcie zakresem opracowania stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Autor przyznał, że stosunek służbowy celników ma charakter publicznoprawny, jest regulowany przepisami prawa administracyjnego i bardzo bliski stosunkom zatrudnienia omówionym w monografii. Podał przy tym, że nieuwzględnienie Służby Celno-Skarbowej nastąpiło ze względu na przyjętą w monografii definicję służby. Zgodnie z nią służbą została nazwana specyficzna odmiana pracy zarobkowej, świadczona osobiście przez osobę zdolną i gotową do poświęcenia własnego zdrowia, a nawet życia w celu ochrony wartości (dóbr) określonych w przepisach o randze ustawy (s. 74). Nie wiadomo więc, dlaczego w opracowaniu pominięta została Służba Celno-Skarbowa, skoro sformułowana przez autora definicja służby stanowi cechę relewantną również dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, czyli jednolitej i umundurowanej formacji, która wykonuje zadania polegające m.in. na ochronie interesów Skarbu Państwa oraz ochronie obszaru celnego Unii Europejskiej (art. 1 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹). Stanowisko to potwierdził TK w wyroku z 3 marca 2015 r.²⁰, a w 2017 r. uznał je ustawodawca, obejmując funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej tym samym odrębnym systemem emerytalno-rentowym, do którego należą funkcjonariusze pozostałych formacji umundurowanych²¹. Szkoda, że po wielu latach protestów celników o zrównanie ich statusu służbowego ze statusem funkcjonariuszy innych

¹⁶ Na przykład wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 V 1991 r., sygn. II SA 35/91, ONSA 1991, nr 3–4, poz. 64; wyroki Sądu Najwyższego: z 10 IV 1997 r., sygn. I PKN 57/96, OSNAPiUS 1998, nr 4, poz. 112; z 23 XI 2004 r., sygn. I PK 35/04, OSNP 2005, nr 11, poz. 160.

¹⁷ Zob. pozycje przywołane w przypisach 2–5 i 7.

¹⁸ Zob. M. Czechowski, *Dyferencjacja wewnątrz grupy stosunków służbowych – żołnierze zawodowi a funkcjonariusze formacji umundurowanych i specjalnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2016, nr 4, s. 5–15.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 508 ze zm.

²⁰ Wyrok TK z 3 III 2015 r., sygn. K 39/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 27.

²¹ Artykuł 1 Ustawy z 11 V 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura

formacji i po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. oraz zmianie legislacyjnej z 2017 r. są oni wciąż pomijani w niektórych opracowaniach naukowych poświęconych stosunkowi służbowemu. We *Wprowadzeniu* M. Wieczorek skrótkowo zaprezentował zawartość każdego z sześciu rozdziałów monografii, a także przedstawił jej podstawowe cele i zastosowane metody badawcze. Za podstawowe cele swojej książki obrał określenie charakteru prawnego stosunku służbowego i wykazanie potrzeby uchwalenia ustawy zawierającej przepisy ogólne regulujące stosunek służbowy. Jeśli chodzi o pierwszy z celów, przyjęte zostało założenie, że stosunek ten jest stosunkiem prawa publicznego. Realizacji celów posłużyły przede wszystkim metoda dogmatyczna, uzupełniająco teoretyczno-prawna, a w pewnym stopniu porównawcza. Autor zapowiedział również, że w zakresie, w jakim uznał to za pomocne ze względu na charakter i cel opracowania, wykorzystany został dorobek doktryny państw obcych. W monografii sięgnięto do przepisów prawa niemieckiego i niemieckiej nauki prawa administracyjnego.

Pierwszy z rozdziałów zawiera analizę źródeł prawa powszechnie obowiązującego, dokonaną w celu ustalenia znaczenia, jakie prawodawca nadaje terminowi „służba”. Dociekając istoty służby pełnionej przez funkcjonariuszy, M. Wieczorek doszedł do wniosku, że za jej najdonioślejszą cechę należy uznać gotowość funkcjonariuszy do poświęcania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ich najcenniejszego dobra indywidualnego, czyli życia. Przy rozważaniach o stosunku służbowym warto brać ponadto pod uwagę, że funkcjonariusze, tak jak i żołnierze zawodowi, narażają swoje życie i zdrowie, działając w imieniu i na rzecz państwa. Autor zauważył, że w rocie ślubowania Służby Więziennej nie znalazło się wyraźne zobowiązanie do gotowości poświęcania zdrowia lub życia. Odmienne niż w przypadku Służby Celno-Skarbowej formacja ta została jednak objęta zakresem recenzowanego opracowania. Z treści przepisów pragmatyk służbowych określających zasady ustalania wysokości uposażenia za czas niezdolności do służby M. Wieczorek wysnuł argument przemawiający za tym, że ustawodawca wymaga od funkcjonariuszy zachowań, które potocznie uznaje się za bohaterskie. Autor podkreślił jednocześnie, że mają oni prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków służby. W pierwszym rozdziale znalazła się też analiza porównawcza pojęć „zdolność do pracy” i „zdolność do służby”. Jej wyniki dowiodły tezy o różnicy pomiędzy pracą dobrowolnie podporządkowaną a służbą. M. Wieczorek omówił też zasadę hierarchicznego podporządkowania, na której zorganizowane są formacje umundurowane i specjalne, wychodząc od terminu „zależność osobowa” i wiążąc z nim zależność służbową, zamiennie nazwaną również podległością służbową, rozumianą jako możliwość wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Osobny punkt pierwszego rozdziału został poświęcony wpływowi prawa pracy na prawo stosunku służbowego. W jego ramach dogłębnie omówiono odesłania do prawa pracy zawarte w przepisach pragmatyk służbowych, wprowadzanie w pragmatykach służbowych uprawnień dla funkcjonariuszy związanych ze służbą analogicznych do uprawnień pracowników (ujednolicanie treściowe) i rozwiązanie polegające na możliwości zastępowania pracownikami funkcjonariuszy

Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1321).

formacji umundurowanych, którzy przebywają na urlopach służących opiece nad dzieckiem²². M. Wieczorek krytycznie ocenił tę możliwość, uzasadniając swoje stanowisko w sposób warty uwagi. Nie poprzestał jedynie na krytyce, proponując alternatywne rozwiązanie – delegowanie na okres nieobecności funkcjonariuszy z innych formacji mundurowych. Postulat ten brzmi ciekawie, choć ze względu na obecne braki kadrowe w formacjach mundurowych byłby trudny do zrealizowania w praktyce.

Drugi rozdział zawiera wnikliwą analizę podmiotowej strony stosunku służbowego. Autor najpierw szczegółowo odniósł się do warunków, jakie musi spełniać osoba zainteresowana pełnieniem służby, dzieląc je na dwie grupy: rygory selekcyjne stanowiące warunek nawiązania stosunku służbowego, bez względu na rodzaj służby, i rygory właściwe tylko dla danej formacji. Przy omawianiu wymogu posiadania polskiego obywatelstwa M. Wieczorek sięgnął do aktów prawnych Unii Europejskiej i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie swobody przepływu pracowników i jej ograniczeń. Dostreżona została ponadto niezgodność prakseologiczna zachodząca między ustanowioną w niektórych pragmatykach służbowych zasadą wyłączności polskiego obywatelstwa zarówno wobec kandydatów, jak i funkcjonariuszy a wyrażoną w art. 3 Ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim²³ zasadą dopuszczalności wielości obywatelstw przy utrzymaniu bezwzględnego priorytetu obywatelstwa polskiego. Autor trafnie stwierdził, że nie jest możliwe równoczesne zrealizowanie norm stanowiących o wyłączności posiadania polskiego obywatelstwa przez funkcjonariuszy większości służb i normy wynikającej z art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie. M. Wieczorek zauważył jednak, że wyłączność posiadania polskiego obywatelstwa ma zapobiegać ewentualnemu konfliktowi lojalności wobec państw, których jest się obywatelem. Dostreżona została również niekonsekwencja ustawodawcy, który z jednej strony wobec wszystkich służb specjalnych tego warunku nie formuluje, ale w stosunku do funkcjonariuszy Policji go przewiduje. Kończąc rozważania na temat wyłączności polskiego obywatelstwa jako rygoru selekcyjnego, autor zwrócił uwagę na paradoksalną sytuację, kiedy to Prezydentem RP, posłem i senatorem może zostać Polak mający równocześnie inną przynależność państwową, ale ten sam obywatel nie może podjąć służby w Policji. Omawiając warunek kwalifikacyjny w postaci posiadania co najmniej średniego wykształcenia, M. Wieczorek sięgnął do przepisów Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁴ i ustalił, że warunek ten spełniają także absolwenci wymienionych w ustawie szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, którzy nie przystąpili lub nie złożyli z wynikiem pozytywnym egzaminu maturalnego. Obszerne i pełne ciekawych wniosków są również rozważania na temat wymogów w zakresie postawy moralnej kandydatów do służb, które stosownie do dualizmu występującego na gruncie aktów prawnych zostały podzielone na dwie części: jedną poświęconą rygorowi nieposzlakowanej opinii

²² Mowa tu o: urlopie macierzyńskim, dodatkowym urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach macierzyńskiego, dodatkowym urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie ojcowskim, urlopie rodzicielskim oraz urlopie wychowawczym.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1829.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1457 ze zm.

(Policja, Straż Graniczna, Służba Celno-Skarbowa, Biuro Ochrony Rządu – od 1 lutego 2018 r. Służba Ochrony Państwa) i drugą dotyczącą warunku określonego jako „nieskazitelna postawa moralna, obywatelska i patriotyczna” (służby specjalne). Przy ich przeprowadzaniu odwołano się też porównawczo do analogicznych regulacji w pracowniczych pragmatykach służbowych – Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁵ oraz Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁶ i Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze²⁷. Wiele miejsca w drugim rozdziale poświęcono także analizie – kluczowego z perspektywy paradygmatu prawa pracy oraz całej systematyki prawa stosunków służbowych – zagadnienia odnoszącego się do identyfikacji podmiotu zatrudniającego (tzw. służbodawcy). Autor zaprezentował poglądy wyrażane w piśmiennictwie na określenie podmiotu zatrudniającego w stosunku służbowym, stosownie do których w roli służbodawcy występują: państwo, formacja, organ bądź jednostka organizacyjna formacji. Nie poprzestał jednak na samej prezentacji, lecz szczegółowo odniósł się do każdego z nich, dochodząc do wniosku, że model, według którego państwu przysługuje przymiot strony stosunków służbowych, jest najtrafniejszy. M. Wieczorek zaproponował, aby w postulowanej przez siebie ustawie zawierającej przepisy ogólne regulujące stosunek służbowy wprowadzić pojęcie „służbodawca”. Propozycja ta jest jak najbardziej słuszna, gdyż wątpliwości powstające w związku z określeniem podmiotu zatrudniającego funkcjonariuszy stanowią konsekwencję braku jednoznacznej regulacji tej kwestii. Co ciekawe, autor sugeruje, aby mianem strony stosunku służbowego określić formację.

Rozdział *Nawiązanie stosunku służbowego* rozpoczyna się od przedstawienia postępowania kwalifikacyjnego poprzedzającego nawiązanie stosunku służbowego. W jego ramach dokonano oceny klasyfikacji tych postępowań zaproponowanych w piśmiennictwie i analizy krytycznej regulujących ich przebieg przepisów. M. Wieczorek sformułował jednocześnie dwa trafne postulaty *de lege ferenda*: takiego unormowania upoważnienia ustawowego właściwego organu do uregulowania postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów do służb, by odpowiadało ono wymogom określonym dla tego rodzaju przepisów w art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁸, a także jednolitego unormowania w zakresie upubliczniania informacji o prowadzonym naborze. Trzeci rozdział zawiera również omówienie prawnego charakteru i cech aktu mianowania. Obfituje on w ciekawe spostrzeżenia i uwagi, jak ta, że *de lege lata* brak jest podstaw do wydawania oddzielnych rozkazów personalnych o przyjęciu do służby, a następnie o mianowaniu na stanowiska służbowe. Autor nie pominął swoistości związanych z obecnym w Policji (i w Siłach Zbrojnych RP) mianowaniem w służbie kontraktowej, cechującym się tym, że poza wydaniem przez właściwy organ aktu administracyjnego warunkiem koniecznym przystąpienia do niej jest zawarcie kontraktu. Słusznie też zgłosił postulat, że uzasadnione byłoby wprowadzenie jednoznacznej regulacji co do formy, treści i doręczenia mianowania. Osobne miejsce

²⁵ Tekst jedn. 2018, poz. 1559.

²⁶ Tekst jedn. 2018, poz. 23 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. 2017, poz. 1767 ze zm.

²⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

zostało poświęcone odrębnościom dotyczącym nawiązania stosunku służbowego na podstawie powołania w Państwowej Straży Pożarnej, a także nawiązania stosunku służbowego na podstawie powołania oraz powierzenia obowiązków w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA). Przy okazji szczegółowych wywodów na temat zawilości związanych ze statusem prawnym Szefa CBA autor nie dostrzegł jednak, że przepisy, które jednoznacznie rozstrzygają kwestię skutku prawnego obsadzenia najważniejszego kierowniczego stanowiska, znajdują się nie tylko w ustawie o Służbie Więziennej czy ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ale również w Ustawie z dnia 9 czerwca 2016 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego²⁹, w art. 15³⁰.

Czwarty rozdział został poświęcony zmianom, jakim może ulegać stosunek służbowy. Zwrócono w nim uwagę na instrumenty prawne, za pomocą których dokonuje się modyfikacji stosunku służbowego, oraz na zakres przekształceń. Autor omówił kolejno dziewięć rodzajów zmian stosunku służbowego. Dokonał tego w bardzo szczegółowy sposób, wyjaśniając podstawowe pojęcia (jak jednostka organizacyjna), przedstawiając linie orzecznicze i ewentualne odstępstwa od nich oraz prezentując własne stanowisko na temat omawianych zagadnień i problemów rozstrzyganych przez sądy.

Najobszerniejszy, piąty w kolejności rozdział dotyczy ustania stosunku służbowego. M. Wieczorek nie pominął w tym miejscu wywodów ogólnych na temat stabilizacji zatrudnienia funkcjonariuszy. Zaprezentował natomiast tryby ustania stosunku służbowego, stosując przy tym powszechnie przyjmowaną, a wynikającą wprost z przepisów prawa klasyfikację. Jest ona oparta na rodzajach podstaw ustania stosunku służbowego, prowadzi zatem do wyodrębnienia obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia ze służby, a także wygaśnięcia stosunku służbowego. Autor nie poprzestał na wnikliwej analizie przesłanek zwolnienia ze służby właściwych dla wszystkich formacji, ale przedstawił również regulacje szczególne odnoszące się do zwolnienia funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Analogicznie w punkcie zatytułowanym „Wygaśnięcie stosunku służbowego” osobny wywód poświęcony został swoistościom związanym z uregulowaniem tej materii w ustawie o Służbie Więziennej. Omawiając zwolnienie funkcjonariusza ze służby w razie nabycia prawa do emerytury, M. Wieczorek szeroko odwołał się do aktów prawnych Unii Europejskiej i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz pokusił się o porównanie sytuacji funkcjonariuszy i pracowników. Porównawczo na tle statusu prawnego pracowników została też przeanalizowana występująca we wszystkich pragmatykach możliwość zwolnienia funkcjonariusza ze służby w razie upływu 12 miesięcy od zaprzestania jej pełnienia z powodu choroby. W całym piątym rozdziale znalazło się wiele ciekawych postulatów *de lege ferenda*, trafnych spostrzeżeń i uwag krytycznych odnośnie do obowiązujących uregulowań.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1978 ze zm.

³⁰ M. Czechowski, *Status prawny szefa służby specjalnej oraz komendanta, szefa i dyrektora generalnego służby umundurowanej*, w: *Księga pamiątkowa w piętną rocznicę śmierci Profesora Andrzeja Kijowskiego*, pod red. Z. Niedbały, Warszawa 2010, s. 39.

Przedostatni rozdział ukazuje cechy stosunku służbowego, które zdaniem autora odróżniają ten stosunek od innych stosunków zatrudnienia. Do owych cech, podobnie jak w przywołanych we wstępie³¹ pozycjach innych przedstawicieli piśmiennictwa, zostały zaliczone: podległość służbowa, trwałość stosunku służbowego, ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych funkcjonariuszy oraz właściwe im uprawnienia. M. Wieczorek przyjął ciekawą, a zarazem – jak się wydaje – najbardziej adekwatną perspektywę badawczą, zakładającą charakterystykę stosunku służbowego nie tylko w odniesieniu do stosunku administracyjnego, ale i stosunku pracy. Przed przystąpieniem do przedstawiania szczególnych właściwości stosunku służbowego przybliżony został charakter regulujących go przepisów prawnych. Opisu podległość służbowa, autor sformułował wniosek, że stanowi ona element składowy dyscypliny służbowej w kształcie określonym w pragmatykach. Przerobował także rozważania w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego służące odpowiedzi na pytanie, czy rozkazy wydawane np. przez Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej mają charakter normatywny. Doszedł przy tym do konstatacji, że owe rozkazy mogą być uznane za zarządzenia w ujęciu art. 93 Konstytucji RP. Autor zwrócił ponadto uwagę na występowanie rozkazów o dwóch różnych charakterach, a mianowicie rozkazów organizacyjnych i rozkazów personalnych, oraz na problem związany z brakiem definicji legalnej polecenia i rozkazu. Definicja rozkazu, o czym wspomniano już wcześniej, znajduje się jednak w Kodeksie karnym (art. 115 § 18) i na mocy art. 317 § 3 k.k. oraz przepisów pragmatyk znajduje zastosowanie do funkcjonariuszy formacji, w których występuje ta forma wyrażania woli przełożonych w sprawach służbowych. Szeroko omawiając ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych funkcjonariuszy, autor zgłosił wiele wniosków *de lege ferenda*, które uzasadniają poddanie ustanawiających je przepisów daleko idącej refleksji w kontekście postulowanej pragmatyki ogólnej. Z trudnych do odgadnięcia powodów część poświęcona trwałości stosunku służbowego została umieszczona w punkcie „Ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych funkcjonariusza”. Przez trwałość stosunku służbowego, jak podaje M. Wieczorek, należy bowiem rozumieć to, że funkcjonariusz może zostać zwolniony ze służby tylko w razie zaistnienia okoliczności przewidzianych w ustawie. Trwałość ta, na co zwrócono uwagę w monografii, jest względna i niejednakowa we wszystkich formacjach. Autor wyjaśnił, że trwałość stosunku służbowego wypływa z niezmienności zadań, które państwo powierzyło do wykonywania formacjom mundurowym. Poza odwołaniem się do ogólnego wniosku, że stabilność stosunku prawnego będącego źródłem utrzymania stanowi dla osób poszukujących zatrudnienia istotny atut, nie znalazło się wyjaśnienie sensu stabilizacji zatrudnienia z perspektywy funkcjonariusza. Swoistym uprawnieniom funkcjonariuszy poświęcono w książce znacznie mniej miejsca niż obowiązkom o charakterze ograniczeń. Poczynione przez M. Wieczorka uwagi stanowią jednak potrzebną polemikę z obecną w opinii publicznej, a niesłuszną, bo pozbawioną odniesienia do charakteru i warunków służby, tezą o przysługiwaniu funkcjonariuszom nienależnych przywilejów.

³¹ Zob. przypisy 2–5 i 7.

Ostatni rozdział dotyczy odmian stosunku służbowego, a mianowicie różnych typów służby, które przewidują pragmatyki: służby przygotowawczej, kontraktowej i kandydackiej. Najliczniejsze i najbardziej krytyczne są uwagi dotyczące służby kontraktowej. Autor negatywnie ocenia utrzymywanie instytucji kontraktu i służby kontraktowej w Policji. Nie wyklucza jednak koncepcji służby terminowej, co jednak jego zdaniem nie wymaga poprzedzenia mianowania zawieraniem kontraktu.

W *Zakończeniu* M. Wieczorek zebrał wnioski, oceny i postulaty odnoszące się do podstawowych celów swojej pracy, czyli określenia prawnego charakteru stosunku służbowego funkcjonariuszy oraz wykazania potrzeby przyjęcia ustawy zawierającej przepisy ogólne o stosunku służbowym. Tezy te wydają się przekonująco udowodnione w pracy. Autor podał również węzłowe problemy postulowanej regulacji, za które uznał zagadnienia silnie związane z naturą prawną stosunku służbowego.

Elementy stosunku służbowego funkcjonariuszy zostały w recenzowanej monografii przedstawione kompleksowo i w zdecydowanej większości dogłębnie. Na uznanie zasługuje wnikliwość, jaką M. Wieczorek wykazał się przy omawianiu poszczególnych pojęć. Kiedy tylko pojawiało się budzące wątpliwości zagadnienie, chociażby nie dotyczyło głównego nurtu rozważań, autor podejmował próbę jego pełnego wyjaśnienia, nawet jeśli wymagało to przeprowadzenia międzygałęziowej analizy prawnej. Jak wynika z informacji zamieszczonej na okładce, książka jest adresowana do prawników, zarówno przedstawicieli doktryny, jak i praktyków. Może ona jednak zainteresować także przedstawicieli innych nauk społecznych, w tym politologów i specjalistów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Niezależnie od poczynionych w niniejszej recenzji nielicznych uwag krytycznych należy stwierdzić, że dzięki monografii M. Wieczorka stosunek służbowy funkcjonariuszy formacji umundurowanych i specjalnych zyskał mocną pozycję w literaturze przedmiotu.

Marcin Czechowski
DOI: 10.14746/spp.2019.1.25.9