

Lucyna Sroka

Dochodzenie roszczeń powstałych ze stosunku służbowego przez funkcjonariuszy służb mundurowych - wybrane zagadnienia

Roczniki Administracji i Prawa 12, 299-307

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOCHODZENIE ROSZCZEŃ POWSTAŁYCH ZE STOSUNKU SŁUŻBOWEGO PRZEZ FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB MUNDUROWYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych roszczeń majątkowych i niemajątkowych wynikających ze stosunków służbowych.

Sytuację prawną funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie nawiązywania i ustania stosunku pracy, obowiązków i uprawnień regulują pragmatyki służbowe, oraz w zakresie wynikającym z konkretnych odesłań także przepisy prawa pracy i prawa cywilnego. Dla sporów, powstałych na tle niepracowniczych stosunków służbowych, w zakresie elementów stosunku służbowego o charakterze administracyjnym właściwe są sądy administracyjne, częściowo zaś, głównie w zakresie dotyczącym zobowiązań pieniężnych, sądy powszechne. Nie precyzując w tym miejscu bliżej kryteriów delimitacji trybów rozstrzygnięcia tych sporów, uczynić należy generalną uwagę, iż brak jasnych regulacji dotyczących dostępu do drogi sądowej i zakresu kognicji sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach niepracowniczych stosunków służbowych prowadzi do sporów kompetencyjnych¹.

Stosunek służbowy nie ma systemowej definicji, ale uważany jest za szczególną postać stosunku administracyjnego, będącego stosunkiem prawnym jednostki do państwa, polegającym na zatrudnieniu jej w aparacie państwowym w celu wykonywania za wynagrodzeniem, w sposób stały i ciągły, czynności związanych z realizacją władzy państwowej². Publicznoprawna koncepcja stosunków służbowych rozkwitła w okresie międzywojennym, a jej przyjęcie równoznaczne było z zaliczeniem stosunków służbowych do sfery prawa administracyjnego, z wynikającymi z tego konsekwencjami procesowymi w zakresie jego zmiany i rozwiązania. Status urzędników państwowych regulowała ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej³, a sprawy ze stosunków służbowych rozpoznawane były według przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem przepisów szczególnych o postępowaniu w sprawach ze stosunków służbowych⁴. Jednolity administracyjnoprawny status zatrudnionych w służbie publicznej po 1945 r. stopniowo na skutek zmian ustrojowo-politycznych został zróżnicowany. Dotychczasowy status zachowany został wyłącznie w służbach mundurowych, natomiast podstawą zatrudnienia w szeroko rozumianej administracji

* mgr; Uniwersytet Jagielloński.

¹ K.W. Baran, *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003; K.W. Baran, *O systematyce i delimitacji niepracowniczych stosunków zatrudnienia*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora Herberta Szurgacza*, Warszawa 2011.

² M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 29 i nast.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 1949, nr 11, poz. 72 ze zm.

⁴ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.

publicznej stał się stosunek pracy z mianowania⁵. W doktrynie zarówno prawa pracy, jak i prawa administracyjnego prezentowane są różne poglądy na temat charakteru prawnego stosunku służbowego. Tadeusz Kuczyński wskazuje na cztery zasadnicze koncepcje kwalifikacji prawnej statusu służb mundurowych⁶. Pierwsza z nich zalicza funkcjonariuszy, z wyłączeniem żołnierzy, do pracowników w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, przypisując im, choć z pewnymi odmiennosciami, prawa i obowiązki pracownicze. Druga koncepcja zasadza się na twierdzeniu, że stosunki służbowe stanowią kategorię całkowicie odrębną i jakościowo odmienną od stosunku pracy, są stosunkami administracyjnymi, które cechuje pełna dyspozycyjność funkcjonariusza i podległość władzy zwierzchnika. Zwolennicy tego podejścia akcentują nierównorzędność podmiotów stosunku służbowego oraz fakt, iż konsensusem stron objęte jest wyłącznie nawiązanie stosunku służbowego, ale już nie ustalenie warunków pełnienia służby, kształtowanych jednostronnie przez przełożonego. Według trzeciej koncepcji, którą określiłabym mianem mieszanej, na złożony status funkcjonariusza składają się instytucje typowe dla prawa pracy, jak również instytucje należące jednocześnie do prawa pracy i prawa administracyjnego. Czwarte stanowisko postuluje utworzenie kategorii niepracowniczych stosunków zatrudnienia i włączenie ich do prawa pracy. Uzasadnieniem klasyfikacji stosunków służbowych jako stosunków prawa pracy miałby być, w ocenie jej zwolenników, element wspólny dla obu tych kategorii, a to zobowiązanie do świadczenia pracy za wynagrodzeniem, a także podobieństwo do stosunków pracy z mianowania, których charakter prawny uległ przeobrażeniu z publicznoprawnego na prywatnoprawny⁷. Rzecznicy tego poglądu podkreślali podobieństwo w zakresie aparatu pojęciowego opisującego status obu grup zawodowych, a także w zakresie systematyki unormowania tego statusu (nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku służbowego, prawa i obowiązki i odpowiedzialność).

Uregulowania obowiązującego stanu prawnego sytuowałyby status funkcjonariuszy służb mundurowych najbliżej drugiej koncepcji, skoro uregulowania pragmatyk służbowych są kompletne w znaczeniu materialnoprawnym, a zakres odesłań do prawa pracy jest niewielki i dotyczy głównie kwestii takich jak: ochrona pracy kobiet, korzystanie z urlopów rodzicielskich, urlopów wypoczynkowych, a także przepisów odnoszących się do odpowiedzialności materialnej funkcjonariuszy. T. Kuczyński wyraził pogląd, że przepisy odsyłające do prawa cywilnego i prawa pracy mają konkretny, wyczerpujący charakter (ustawa wskazuje, które instytucje mogą być doń odniesione), co jest równoznaczne z uznaniem, że instytucja odesłania zasadniczo nie podlega wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że ze względu na domniemanie zupełności regulacji stosunków objętych daną pragmatyką brak jest podstaw do konstruowania takiego odesłania w innych sprawach, które winny podlegać wykładni w ramach pojęć prawa administracyjnego⁸. Poza odesłaniami o charakterze materialnoprawnym, których szczegółowa analiza pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania, zauważyć należy tendencję legislacyjną do kategoryzacji normatywnej coraz szerszej grupy spraw służbowych funkcjonariuszy jako spraw z zakresu prawa pracy w sensie procesowym, tzn. rozpoznawanych na mocy przepisów szczególnych przez sądy

⁵ J. Stelina, *Przemiany stosunków pracy z mianowania*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.

⁶ T. Kuczyński, *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach stosunków służbowych*, Kolonia 2000.

⁷ J. Stelina, *Przemiany stosunków pracy...*

⁸ T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010/5-6/249.

powszechne w trybie kodeksu postępowania cywilnego⁹. Podkreślić w tym miejscu należy, że to niejednorodność treściowa stosunków służbowych prowadzi do trudności w rozgraniczeniu sprawy pracowniczej i sprawy służbowej. T. Kuczyński krytycznie odnosi się jednak do obserwowanej zarówno w nauce, jak i orzecznictwie dążności do jednopłaszczyznowej kwalifikacji całości rozważanego stosunku jako pracowniczego lub służbowego, bowiem takie ujęcie nie uwzględnia złożoności i odmienności tej podstawy zatrudnienia, wynikającej chociażby już z nazwy¹⁰. Równocześnie zgodzić się należy, że ustalenie natury stosunku służbowego jest istotne dla określenia ram regulacji prawnych dotyczących funkcjonariuszy i trybów postępowania w sprawach powstałych ze stosunku służbowego.

Jak już powiedziano wyżej, treść stosunku służbowego wyznaczają pragmatyki służbowe zawarte w ustawach: z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹¹, z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Przechodząc obecnie do przedstawienia wybranych szczegółowych rozwiązań, przyjętych na gruncie wymienionych ustaw, wskazać należy, że zgodnie z art. 220 ustawy o Służbie Więziennej spory o roszczenia powstałe ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. Spod kognicji sądu powszechnego wyłączone zostały więc rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej sprawy dotyczące: zwolnienia ze służby, przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe oraz zawieszenia w czynnościach służbowych (art. 218 ust. 1 pkt 1–4) oraz załatwiane w drodze rozkazu personalnego sprawy wynikające z podległości służbowej dotyczące: powoływania oraz mianowania na stanowiska służbowe, odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, nadawania stopni Służby Więziennej, delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa oraz powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym i stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego (art. 219 ust. 1 pkt 1–6, ust. 2 ustawy o SW). W przypadku pierwszej grupy spraw funkcjonariuszowi przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, natomiast w sprawach rozstrzyganych rozkazem odwołanie nie przysługuje. W podobny sposób uregulowane zostało rozstrzyganie sporów powstałych ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej, któremu poświęcony został rozdział 12 ustawy o Służbie Celnej. Kontrola sądowno-administracyjna przewidziana jest tylko w określonych sprawach, rozpatrywanych w trybie decyzyjnym, tj. dotyczących przeniesie-

⁹ T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007/10.

¹⁰ T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011, s. 12.

¹¹ Odpowiednio: Dz.U. 2007 nr 43, poz. 277, Dz.U. 2010 nr 79, poz. 523, tekst jedn. Dz.U. 2011 nr 116, poz. 675, Dz.U. nr 168, poz. 1323, tekst jedn. Dz.U. 2009 nr 12, poz. 68, tekst jedn. Dz.U. 2004 nr 163, poz. 1712, tekst jedn. Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228, Dz.U. 2006, nr 104, poz. 710 ze zm., Dz.U. nr 104, poz. 708 ze zm.)

nia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych bądź zwolnienia ze służby. Natomiast dla sporów dotyczących roszczeń w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 ustawy przewidziana została właściwość sądów powołanych do rozstrzygania sporów pracowniczych. Innym kryterium wyodrębnienia i przekazania do właściwości sądów pracy części spraw wynikających ze stosunku służbowego posługuje się ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie bowiem z art. 111a tej ustawy kognicji sądów pracy podlegają sprawy dotyczące roszczeń majątkowych o świadczenia pieniężne ze stosunku służbowego strażaków. Podobny zakres odesłania odnajdujemy w art. 97 ust. 3 ustawy o Biurze Ochrony Rządu, zgodnie z którym funkcjonariusz może dochodzić roszczeń z tytułu uposażenia i innych należności pieniężnych (zasiłku na zagospodarowanie w związku z powołaniem do służby stałej, nagrody roczne i zapomogi, nagrody uznaniowe, nagrody jubileuszowe, należności za podróże służbowe, należności w związku ze zwolnieniem ze służby, należności pośmiertne oraz należności w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu) przed sądem okręgowym – sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Właściwość sądów powszechnych w sporach dotyczących służby jest określona znacznie wężiej w przypadku funkcjonariuszy Policji i Służby Granicznej. Obejmuje spory dotyczące odpowiedzialności majątkowej (art. 15 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹²), spory wynikające z najmu lokalu służbowego (art. 97 ust. 4 ustawy o Policji, art. 101 ust. 4 ustawy o Służbie Granicznej), odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (art. 476 § 2 pkt 5 kpc). W pozostałym zakresie, w szczególności dotyczącym świadczeń pieniężnych ze stosunku służbowego, ustawa nie zawiera żadnych odesłań.

Zagadnienie trybu, jak również dopuszczalności dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych roszczeń majątkowych z tytułu stosunku służbowego było przedmiotem wielu wypowiedzi judykatury. W wyroku z dnia 5 września 1991 r., I PRN 39/91¹³, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że ustawa o Policji wskazuje na administracyjnoprawną drogę – przed wyższym przełożonym – dochodzenia roszczeń majątkowych powstałych ze stosunku służbowego. Zbieżny z powyższym pogląd o niedopuszczalności drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń pieniężnych związanych ze zwolnieniem ze służby został wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91¹⁴. Poddanie stosunków służbowych reżimowi prawa administracyjnego wpływało również na ukształtowanie się poglądu o niemożności dochodzenia odsetek z powodu opóźnienia w wypłacie świadczeń pieniężnych z tytułu stosunku służbowego¹⁵. Sytuacja braku dopuszczalności drogi sądowej w sprawie dochodzenia roszczeń o odsetki za nieterminową wypłatę należnych świadczeń z tytułu stosunku służbowego została uznana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za naruszenie prawa dostępu do sądu, gwarantowanego w art. 6 Konwencji¹⁶. Równocześnie

¹² Dz.U. 1999, nr 53, poz. 548.

¹³ OSP 1992, nr 5, poz. 118.

¹⁴ OSNC 1992/7-8/123.

¹⁵ Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 stycznia 1997 r., I PKN 66/96, wypowiedział pogląd, że funkcjonariuszowi Policji nie przysługują odsetki od nieterminowo wypłaconego uposażenia, OSNP 1997/20/401.

¹⁶ Wyrok Czwartej Sekcji ETPCz z 28.07.2009 r., skarga 29761/03 Białas przeciwko Polsce.

Trybunał odnotował, iż ewolucja orzecznictwa sądów polskich idzie w kierunku zgodnym ze standardami Konwencji, na co wskazuje późniejsza uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III PZP 1/05¹⁷, w myśl której roszczenia funkcjonariusza Straży Granicznej o odsetki za opóźnienie w wypłacie uposażenia jest sprawą cywilną (art. 2 § 1 kpc), a ze względów merytorycznych do jej rozpoznania właściwy jest sąd pracy. Analogiczne stanowisko, odnośnie do roszczenia funkcjonariusza Państwowej Straży Pożarnej o odsetki z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia, zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1570/06¹⁸. W postanowieniu z dnia 2 grudnia 1999 r. Sąd Najwyższy wskazał, że dla rozpoznania sprawy strażaka o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną z winy zatrudniającej go jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej właściwy jest sąd, z wyłączeniem drogi administracyjnej¹⁹. W ten sposób stopniowo, na drodze orzecznictwa sądowego, pod wpływem poglądów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Trybunału Konstytucyjnego kształtowało się stanowisko, iż spory dotyczące zobowiązań pieniężnych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych o charakterze głównie obligacyjnym winny być dochodzone na drodze sądowej.

Przykładem z nowszego orzecznictwa może być uchwała z dnia 6 lipca 2011 r., w której Sąd Najwyższy przyjął dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym, wydziałem cywilnym w sprawie o zwrot równoważnika pieniężnego za umundurowanie, wypłaconego byłemu funkcjonariuszowi Policji²⁰. Poza zakresem kognicji sądu powszechnego pozostają natomiast spory, dotyczące podstawowych elementów stosunku służbowego o charakterze administracyjnym, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych²¹. Przykładowo: tryb administracyjny właściwy jest we wszystkich służbach dla realizacji roszczeń wynikających z rozwiązania stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, gdyż akty zwolnienia ze służby przybierają postać decyzji administracyjnych. O ile zatem coraz bardziej powszechnie przyznaje się funkcjonariuszom służb mundurowych prawo do dochodzenia w drodze postępowania sądowego roszczeń z tytułu należności pieniężnych ze stosunku służbowego, o tyle brak zgodności na temat dopuszczalności, a w razie pozytywnego przesądzenia tej kwestii także na temat podstaw prawnych dochodzenia roszczeń z tytułu nierównego traktowania, dyskryminacji i mobbingu. Zauważyć w tym miejscu należy, że tendencja do odsyłania w sprawach niepracowniczych stosunków służbowych do systemu norm prawa pracy i prawa cywilnego prowadzi do zmodyfikowania stanowiska orzecznictwa, że spory o roszczenia z tego stosunku nie mogą być sprawami cywilnymi. Zważywszy ich różnorodność, uzasadniony jest podział spraw powstałych ze stosunku służbowego na: sprawy administracyjne dochodzone w trybie ogólnych lub szczególnych przepisów postępowania administracyjnego, sprawy z zakresu prawa pracy w znaczeniu procesowym (art. 476§1 pkt 2 kpc) oraz sprawy z niepracowniczych stosun-

¹⁷ OSNP 2006/15-16/227.

¹⁸ Lex 328875.

¹⁹ III KKO 2/99, OSNP 2000/23/879, OSNP – wkł. 2000/7/8.

²⁰ II PZP 1/11, OSNP 2012/ 1-2/2.

²¹ W wyroku z dnia 25 listopada 2010 r., II SAB/Wa 270/10 WSA w Warszawie stwierdził, że funkcjonariuszowi Służby Celnej nie przysługuje roszczenie o awans na wyższy stopień służbowy, a w konsekwencji także ochrona sądowa w tym zakresie, LEX nr 756220; Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 czerwca 2010 r. orzekł, iż w sprawie dotyczącej mianowania funkcjonariusza celnego na stopień służbowy na podstawie art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej droga sądowa jest niedopuszczalna, II PZP 5/10, OSNP 2010/23-24/279, Biul. SN 2010/6/18.

ków służbowych zakwalifikowane jako cywilne na podstawie art. 2 § 1 kpc lub kryterium formalnego, czyli sądu właściwego do rozpoznania sprawy²².

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 maja 2007 r. wypowiedział się za dopuszczalnością drogi sądowej w sprawie funkcjonariusza Policji, dochodzącego odszkodowania i innych roszczeń z tytułu długotrwałego izolowania go, poniżania oraz pomijania w awansach i szkoleniach przez przełożonych²³. Sąd Najwyższy powołał wynikającą z art. 2 § 1 kpc zasadę dopuszczalności drogi sądowej oraz domniemanie występowania drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych. Przypomniwał także, iż zgodnie z definicją sprawy cywilnej zawartą w art. 1 kodeksu postępowania cywilnego w zakresie pojęcia pozostają zarówno sprawy cywilne w znaczeniu materialnym (wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy), jak i sprawy cywilne w znaczeniu formalnym (niewynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego lub prawa pracy, podlegające jednak załatwieniu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jak np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych). Równocześnie Sąd Najwyższy wskazał na konieczność odróżnienia kwestii dopuszczalności drogi sądowej uzależnionej od przytaczanych w uzasadnieniu pozwu okolicznościach faktycznych od wykazania istnienia roszczenia. W pragmatykach służbowych nie ma odesłań do stosowania przepisów prawa pracy dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu, ani też przeciwdziałania zjawisku mobbingu i przysługujących pracownikowi z tytułu naruszenia przez pracodawcę tego obowiązku roszczeń.

Przypomnieć należy, że ochronę pracowników w tym zakresie zapewniają wprowadzone na podstawie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw²⁴ przepisy art. 18^{3a}–18^{3d} kodeksu pracy. Powyższe przepisy stanowią wdrożenie do polskiego systemu prawnego postanowień zawartych m.in. w Dyrektywie Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy²⁵, która ma odniesienie do szerokiego grona osób zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego oraz z instytucji publicznych (art. 3). Dyrektywa obejmuje swoim zasięgiem szeroko rozumiane zatrudnienie, nie wykluczając ze swojego zakresu funkcjonariuszy służb mundurowych (argument *a contrario* z pkt 18 wstępu, który stanowi, że dyrektywa nie wymaga od sił zbrojnych, policji, służb więziennych lub ratowniczych zatrudniania osób nieposiadających wymaganych zdolności umożliwiających wykonywanie zadań). Z powyższego zastrzeżenia można w uzasadniony sposób wywieść, że poza stawianiem wymagań kwalifikacyjnych, związanych ze specyfiką wykonywanych obowiązków służbowych, w pozostałym zakresie przy kształtowaniu warunków pełnienia służby należy uwzględnić zasadę równego traktowania.

Odnotować w tym miejscu należy pogląd IV Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w Rzeszowie, zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt IV P 35/10 (niepubl.), uwzględniającego roszczenie byłego funkcjonariusza Służby Więziennej o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu i dokonanie przeprosin. Sąd Okręgowy zastosował przepisy art. 18^{3a}–18^{3d} kodeksu pracy, wskazując, iż stosunek służbowy funkcjonariusza Służby Więziennej zawiera oprócz elementów właściwych stosunkowi administracyjnemu także elementy właściwe stosunkowi pracownicemu i jest szeroko rozumianym zatrudnieniem,

²² Tak: T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*

²³ I PZP 2/07, OSNP 2008/15-16/224.

²⁴ Dz.U. 2003 nr 213, poz. 2081.

²⁵ Dz. U.UE. L. 00.303.16

stąd nie można wyłączyć stosowania wobec niego powszechnie obowiązujących zasad i przepisów.

Nowelizacją z dnia 14 listopada 2003 r. do kodeksu pracy²⁶ wprowadzony został art. 94³, określający definicję legalną mobbingu oraz roszczenia przysługujące pracownikowi, wobec którego stosowano mobbing.

Zgodnie z art. 94³ § 2 mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub przeciwko niemu skierowane, polegające na uporczywym i długotrwałym nękananiu lub zastraszaniu, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie, ośmieszenie, izolowanie go lub wykluczenie z grona współpracowników²⁷. Ciekawe ujęcie zjawiska mobbingu zaprezentował G. Jędrejek²⁸, wskazując, że jest to zjawisko polegające na ciągłym naruszaniu dóbr osobistych osoby poddanej przemocy psychicznej. Oceniając pozytywnie wprowadzenie do kodeksu pracy, w dziale dotyczącym obowiązków stron stosunku pracy przepisów antymobbingowych, autor ten zauważa, że problem mobbingu odnosi się do szerszego grona osób zatrudnionych nie tylko na podstawie umowy o pracę i mogących dochodzić roszczeń na podstawie przepisów prawa pracy.

Powyższą trafną konstatację można odnieść do funkcjonariuszy służb mundurowych, dla których *de lege lata* dostępną podstawą formułowania roszczeń o ochronę dóbr osobistych naruszonych w wyniku stosowania mobbingu są przepisy prawa cywilnego. W zakresie roszczeń, które przysługują, wymienić należy: roszczenie o ustalenie, że ma lub miał miejsce mobbing, o zaniechanie naruszania dóbr osobistych w związku z mobbingiem, o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych, o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę doznaną wskutek naruszenia dóbr osobistych lub o zapłatę odpowiedniej sumy na wskazany cel społeczny, naprawienie szkody²⁹.

Zdaniem T. Kuczyńskiego w sytuacji braku przepisu ustawowego regulującego materię objętą orzekaniem, można i należy odwołać się do zasad konstytucyjnych, które bezpośrednio wiążą organ administracji publicznej i podlegają samoistnemu stosowaniu w procesie stosowania prawa. Jako przykład autor ten podaje zasadę równości wobec prawa i łączącą się z nią zasadę niedyskryminacji³⁰. Autor sprzeciwia się natomiast uzupełnianiu treści stosunków służbowych instytucjami prawa cywilnego w drodze analogii³¹.

Zasada równego traktowania w zatrudnieniu stanowi podstawową zasadę wspólnotowego porządku prawnego, jest również zasadą konstytucyjną. Powołana dyrektywa Rady nr 2000/78/WE wskazuje na konieczność takiego ukształtowania przepisów procesowych, by zapewnić powszechną dostępność drogi sądowej dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania. Zasada równości wobec prawa stanowi nie tylko podstawę demokratycznego porządku prawnego, ale jest źródłem praw i wolności człowieka i obywatela. Zasada ta wynika bezpośrednio z art. 32 Konstytucji, jak również z za-

²⁶ Ustawa z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw Dz.U. nr 213, poz. 2081.

²⁷ Szerzej na temat definicji lobbingu: G. Jędrejek, *Cywilnoprawna odpowiedzialność za stosowanie mobbingu*, Warszawa 2010, s. 31-33; W. Cieślak, J. Stelina, *Definicja mobbingu oraz obowiązek pracodawcy przeciwdziałania temu zjawisku (art. 94³kp)*, PiP 2004, z. 12, s. 68.

²⁸ G. Jędrejek, *Cywilnoprawna odpowiedzialność...*, s. 13.

²⁹ M. Tomaszewska [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 642.

³⁰ T. Kuczyński, *Wybrane problemy...*, s. 260; T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy...*, s. 21, rozdz. I § 2,

³¹ Rozdz. I par. 2, s. 21.

wartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, a także prawa unijnego. Z dniem 1 stycznia 2011 r. w życie weszła ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³².

Podsumowując poczynione rozważania, pozytywnie ocenić należy usuwanie niepewności co do trybu dochodzenia roszczeń majątkowych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, już nie tylko wskutek działalności orzeczniczej, ale także na skutek zmian legislacyjnych. Natomiast jako dalece niewystarczające i niespełniające standardów wynikających z zasady państwa prawnego uznać należy gwarancje ochronne przez dyskryminacją, nierównym traktowaniem czy mobbingiem funkcjonariuszy służb mundurowych, wynikające z obowiązującego stanu prawnego. Konstatacja taka jest tym bardziej uzasadniona, o ile weźmie się pod uwagę, że specyfika stosunku służbowego, związana z hierarchicznością i dyspozycyjnością, sprzyja występowaniu działań dyskryminacyjnych czy nawet mobbingujących.

Ochrona na podstawie przepisów prawa cywilnego, co wiąże się chociażby z niekorzystnym rozkładem ciężaru dowodowego, jest niewystarczająca, a to uzasadnia twierdzenie o braku skutecznego instrumentu prawnego dla dochodzenia roszczeń funkcjonariuszy w tym zakresie. Zróżnicowanie statusu funkcjonariuszy zdaje się być niecelowe i niemające uzasadnienia w naturze stosunku służbowego. Stąd też *de lege ferenda* należy wziąć pod rozwagę całościowe uregulowanie zjawiska przemocy psychicznej w miejscu pracy w odrębnej ustawie, obejmującej swym zakresem podmiotowym również osoby pełniące służbę w ramach niepracowniczych stosunków służbowych.

Bibliografia

- Baran K.W., *Procesowe prawo pracy*, Kraków 2003.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Kuczyński T., *Właściwość sądów administracyjnych w sprawach stosunków służbowych*, Kolonia 2000.
- Kuczyński T., *Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2010/5-6/249.
- Kuczyński T., *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007/10.
- Stelina J., *Przemiany stosunków pracy z mianowania*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.

Streszczenie: Artykuł podejmuje tematykę trybu dochodzenia przez funkcjonariuszy służb mundurowych roszczeń majątkowych i niemajątkowych powstałych ze stosunków służbowych. Przedstawia zmiany, jakie zaistniały w tej materii w poglądach orzecznictwa i regulacjach ustawowych. Wychoząc z założenia, że stosunek służbowy łączy w sobie elementy administracyjnoprawne oraz elementy zobowiązaniowe i jest szeroko rozumianym zatrudnieniem, autorka zauważa pozytywną tendencję do usuwania stanu niepewności co do dopuszczalności drogi dochodzenia roszczeń funkcjonariuszy przed sądem powszechnym, wskazuje także na niewystarczalność ochrony prawnej przed zachowaniami przełożonych naruszającymi godność funkcjonariuszy, zachowaniami dyskryminacyjnymi

³² Dz.U. 2010 nr 254, poz. 1700.

i mobbingującymi w porównaniu z sytuacją pracowników, wyznaczoną przepisami kodeksu pracy.

Słowa kluczowe: funkcjonariusze służb mundurowych, niepracownicze stosunki służbowe, dopuszczalność drogi sądowej, zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji

VINDICATION OF CLAIMS ARISING FROM THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP BY OFFICERS OF THE UNIFORMED SERVICES; SELECTED ISSUES

Abstract: The article concerns the ways of pursuing pecuniary and non – pecuniary claims from service-based relations, by functionaries of non-military uniformed services. It also presents the amendments in judicial decisions and in legal regulations concerning this area. Assuming that a service-based relation contains the essentials of both administrative and labour law, and that it is one of the legal basis of employment, the author notices a positive tendency to eliminate the state of uncertainty concerning the permissibility of rights vindication in the court of law; the author points to the insufficiency in the legal protection against the superiors' actions infringing the functionaries' dignity, discriminating and mobbing the subordinates as compared with the situation of the employees regulated by the labour law regulations.

Key words: functionaries of non-military uniformed services, service-based relations, the permissibility of litigation, the principle of equal treatment, the antidiscrimination rule