

# Aneta Korcz-Maciejko

---

## Prawny charakter rozkazu personalnego

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3(32), 134-155

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Prawny charakter rozkazu personalnego

### I. Wprowadzenie

Organy administracji publicznej pełnią wiele funkcji w sferze stosunków pracy. Nawet jeżeli ograniczymy te funkcje wyłącznie do władczych form działania administracji, ich liczba i tak pozostaje znaczna<sup>1</sup>. Sfera pracy stanowi materię, w której organy stosują prawną formę decyzji administracyjnej. Szereg regulacji uprawnia je bowiem do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego w sposób mający wpływ na wykonywanie pracy. Działalność orzeczniczą organów administracji publicznej związaną z wykonywaniem pracy można sklasyfikować wedle kryterium czasu, w jakim wydawana jest decyzja właściwego organu oddziałująca na stosunek pracy. Wyodrębnić należy w tym względzie decyzje wydawane: przed nawiązaniem stosunku pracy, w trakcie realizacji stosunku pracy oraz decyzje stanowiące następstwo ustania stosunku pracy. Oczywiście kryterium to nie jest niezawodne, gdyż niekiedy przepisy prawa dopuszczają władczą ingerencję organu administracji na pograniczu statusu pracownika

---

<sup>1</sup> Nie można pomijać faktu, że organy administracji publicznej zatrudniają w obsługujących je urzędach pracowników (głównie członków korpusu służby cywilnej, urzędników państwowych i pracowników samorządowych), na podstawie umów o pracę. Pod tym względem zatrudnienie w administracji publicznej w zasadzie w niczym nie odbiega od zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, uregulowanego w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 z późn. zm., zwanej dalej Kodeksem pracy. Na nieznaczące modyfikacje urzędniczego stosunku pracy względem stosunku pracy uregulowanego w Kodeksie pracy wskazuje J. Stelina, *Geneza i kierunki rozwoju prawa stosunków służbowych w Polsce* [w:] *System prawa administracyjnego. Stosunek służbowy*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, t. 11, Warszawa 2011, s. 89 i n.

i osoby niezatrudnionej; w szczególności wówczas, gdy uzyskanie decyzji administracyjnej jest warunkiem skutecznego nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy.

Doniosłą rolę w sprawach związanych z władczą aktywnością w zakresie zatrudnienia przypisuje się tradycyjnie administracji bezrobocia<sup>2</sup>. Organy samorządu powiatowego (starostowie), przy pomocy organów powiatowej administracji zespolonej w postaci dyrektorów powiatowych urzędów pracy prowadzą orzecznictwo w sprawach związanych z władczym dyscyplinowaniem bezrobotnych w celu skutecznego odzyskania lub nawiązania przez te osoby nowego stosunku zatrudnienia, w związku z niezawinionym pozostawianiem tych osób bez pracy. Głównymi instrumentami prawnym służącymi osiągnięciu tego celu są decyzje w sprawach przyznania statusu bezrobotnego, nakładające obowiązek wykazywania zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia oraz decyzje w sprawach świadczeń dla bezrobotnych, głównie zasiłków, które mają łagodzić złą kondycję finansową osoby pozbawionej środków utrzymania, czerpanych dotychczas z pracy<sup>3</sup>. Decyzje te należy zaliczyć do rozstrzygnięć wydawanych przed nawiązaniem stosunku pracy<sup>4</sup>; motywują bowiem za pomocą mechanizmów publicznoprawnych do nawiązania stosunku pracy.

---

<sup>2</sup> Jak stwierdza A. Kosut, władztwo wykonywane przez organy zatrudnienia działające przy pomocy urzędów pracy służy optymalizacji realizacji przez obywateli prawa do pomocy Państwa w uzyskaniu zatrudnienia. A. Kosut, *Komentarz do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, Gdańsk 1996, s. 10. Podobnie Z. Mańk, *Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Komentarz, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 17. Przytoczone uwagi nie straciły na aktualności pomimo zastąpienia komentowanej przez tych Autorów ustawy nową regulacją przywołaną w przyp. nr 3.

<sup>3</sup> Aktualnie unormowania te zawarto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.

<sup>4</sup> Choć należy pamiętać, że pierwotna funkcja administracji publicznej na etapie wyprzedzającym nawiązanie stosunku pracy była zgoła odmienna. Wprowadzono ją bowiem w celu kontroli wywiązywania się z prawnego obowiązku zatrudnienia, wynikającego z art. 68 obowiązującej poprzednio Konstytucji

Wydawanie decyzji administracyjnych w trakcie stosunku pracy stanowi domenę organów Państwowej Inspekcji Pracy (zwanej dalej PIP)<sup>5</sup>. Organy te powołano do ochrony pracowników przed naruszeniami przepisów prawa pracy ze strony pracodawcy, jako silniejszej (zwłaszcza pod względem ekonomicznym) strony stosunku pracy<sup>6</sup>. Ten segment aktywności PIP obejmuje głównie wydawanie adresowanych do pracodawców decyzji (nakazów i zakazów) w zakresie prowadzenia zakładu pracy w sposób odpowiadający regulacjom z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Podobny walor można przypisać organom Państwowej Straży Pożarnej, które zostały powołane m.in. do wydawania decyzji nakazujących i zakazujących wykonywania działalności (w tym przez pracodawców), jeżeli sposób jej prowadzenia nie odpowiada wymogom przepisów przeciwpożarowych. Do grupy organów kształtujących decyzjami status obywatela w trakcie stosunku pracy zaliczyć należałoby również powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. W wydawanych przez te organy decyzjach (orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności) zawarte zostają wskazania dotyczące m.in. warunków pracy, jakie pracodawca zatrudniający niepełnosprawnego obowiązany jest spełnić, czyniąc stanowisko pracy dostosowane

---

tucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 z późn. zm., zasady wyznającej „prawo do pracy” dla każdego obywatela, wchodzącego w skład kategorii „ludu pracującego miast i wsi”. Pod art. 8 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy, Dz. U. z 1982 r., nr 35, poz. 229, osoba nie korzystająca z prawa do podjęcia pracy podlegała, w drodze decyzji, wpisowi do rejestru osób uchylających się od pracy.

<sup>5</sup> Por. R. Gołat, *Zastosowanie K.p.a. w postępowaniu przed Państwową Inspekcją Pracy*, Służba Pracownicza 2007, nr 12, s. 12.

<sup>6</sup> Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 404 z późn. zm., Inspekcja ta jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontrolki przestrzegania pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie.

do ułomności organizmu pracownika<sup>7</sup>. Do kategorii decyzji wydawanych w trakcie stosunku pracy zaliczyć należy również decyzje otwierające drogę do rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę. Charakter taki mają rozstrzygnięcia organów korporacji zawodowych, będące opiniami co do zasadności rozwiązania stosunku pracy z członkiem korporacji<sup>8</sup> oraz decyzje starostów wyrażające zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem<sup>9</sup>.

Trzecią kategorię decyzji wydawanych w związku z wykonywaniem pracy przewidziano dla organów, które władczo kształtują status obywatela po rozwiązaniu stosunku pracy. Do tej grupy organów zaliczyć należy decyzje organów emerytalno-rentowych oraz niektóre decyzje organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>10</sup> i organów administracji publicznej w sensie funkcjonalnym, w postaci lekarzy-orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz komisji lekarskich. Ogólnie kompetencje przypisane do tych organów można nazwać władczym ustalaniem praw do zabezpieczenia społecznego, obejmującego świadczenia, które z racji ko-

---

<sup>7</sup> Por. art. 6b ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 z późn. zm.

<sup>8</sup> Por. rozstrzygnięcie rady okręgowej izby prawnej opiniujące rozwiązanie stosunku pracy z radcą prawnym określone w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 10, poz. 65 z późn. zm.

<sup>9</sup> Przepis art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 400, przewiduje decyzję starosty wyrażającą zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z kombatantem w okresie 2 lat przed osiągnięciem wieku uprawniającego do emerytury.

<sup>10</sup> Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zostały one powołane do prowadzenia względem byłego pracownika orzecznictwa w sprawach o stwierdzenie choroby zawodowej, a więc choroby pozostającej w związku przyczynowym z czynnościami stosunku pracy. Pozytywna decyzja w sprawie choroby zawodowej podnosi wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Podstawą tych decyzji są przepisy art. 235<sup>1</sup> Kodeksu pracy w zw. z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych, Dz. U. z 2009 r., nr 105, poz. 869 z późn. zm. Zob. również P. Kucharski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 865/87*, OSP 1990, nr 7, poz. 284.

nieczności zastąpienia utraconego przez osobę źródło dochodów (wynagrodzenie) przez świadczenia z ubezpieczenia społecznego<sup>11</sup>, tzn. świadczenia uzasadnione podeszłym wiekiem oraz niezdolnością do pracy.

Istnieje wreszcie specyficzna grupa władczych wypowiedzi organów administracji publicznej w sferze wykonywania pracy, które ani nie zmierzają do nawiązania stosunku zatrudnienia, ani nie chronią przed naruszeniami prawa pracy w trakcie takiego stosunku, ani też nie przyznają świadczeń dla osób, które nie mogą już dłużej pracować. W niektórych bowiem sferach wykonywania pracy ustawodawca przesądził, że zarówno nawiązanie, kształtowanie konstrukcyjnych elementów stosunku pracy, jak i rozwiązanie go, będzie następowało w drodze jednostronnego oświadczenia woli pracodawcy; formę tę przewidziano również wówczas, gdy pracodawcą (zatrudniającym) jest organ administracji publicznej. Kumulacja tych cech wskazuje, że mamy do czynienia z aktem administracyjnym<sup>12</sup>. Nie mamy zatem do czynienia ze zmodyfikowanym stosunkiem pracy uregulowanej w Kodeksie pracy, ale ze stosunkiem zatrudnienia, który czerpie swój byt z władczej, jednostronnej wypowiedzi organu administracji pu-

---

<sup>11</sup> Podstawową rolę odgrywają w tym zakresie organy emerytalno-rentowe, jakimi są dyrektorzy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które w drodze decyzji ustalają prawa do emerytury oraz rent z tytułu niezdolności do pracy. Por. szerzej M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 145. Służebną funkcję względem decyzji rentowych pełnią orzeczenia lekarskie wydawane przez lekarza orzecznika ZUS oraz komisje ZUS, stanowiące prejudykat w postępowaniu o ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Por. J. Żurakowski, *Charakter prawny orzeczeń lekarskich*, PiP 1970, nr 11, s. 79, a także T. Zyss, *Orzecznictwo rentowe*, Kraków 2006, s. 76.

<sup>12</sup> J. Łętowski jednoznacznie wskazuje, że akty pracodawcy-organu państwa, których treścią jest powołanie na stanowisko, odwołanie ze stanowiska, zawieszenie w wykonywaniu funkcji służbowej, przeniesienie na inne stanowisko lub do innego urzędu – mają charakter aktów władczych i jednostronnych. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 150.

blicznej<sup>13</sup> skierowanej do osoby zatrudnionej w aparacie administracji publicznej<sup>14</sup>. Taką formułę kształtowania relacji pomiędzy osobą zatrudnioną a podmiotem zatrudniającym przewidziano w niektórych organach administracji publicznej, które zwykło się nazywać państwowymi służbami mundurowymi<sup>15</sup>. Do służb tych zaliczyć należy: Policję, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Państwową Straż Pożarną, Straż Graniczną, Służbę Celną, Służbę Więzienną oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w tym Służbę Wywiadu oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Zasady wykonywania pracy w tych służbach mundurowych zostały zawarte w regulacjach ustawowych z zakresu prawa administracyjnego, zwanych pragmatykami służbowymi<sup>16</sup>. Nawiązanie

---

<sup>13</sup> Status organu administracji publicznej (przełożonego służbowego umowanego do zatrudnienia) przesądza o tym, że stosunek zatrudnienia ma charakter stosunku służbowego *sensu stricte*. T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego* [w:] *System...*, s. 12.

<sup>14</sup> Władzności, w tym wyrażającej się jako cechy decyzji administracyjnej brakuje w pracowniczych aktach mianowania wydawanych w relacjach ukształtowanych Kodeksem pracy. Por. S. Borowiec, *Mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy z urzędnikami państwowymi*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, nr 6, s. 26. „Zwiększenie dyspozycyjności” pracownika mianowanego względem pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę jest umiarkowane. Nie obejmuje pełnienia służby z narażeniem życia lub zdrowia.

<sup>15</sup> W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7, poz. 163 stwierdzono, na przykładzie stosunku służbowego żołnierza zawodowego, że stosunku służbowe w formacjach mundurowych „nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby”. Podobnie NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91 (ONSA 1991, nr 3–4, poz. 64) stwierdził, że „stosunki służbowe zatrudnionych na podstawie mianowania żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Służby Więziennej nie są stosunkami pracy w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Są stosunkami administracyjnoprawnymi”.

<sup>16</sup> M. Liwo jako podstawę zaliczenia stosunku służbowego w służbach mundurowych do zakresu prawa administracyjnego wskazuje to, iż „służbę należy

stosunku zatrudnienia następuje z mocy aktu mianowania wydanego przez przełożonego służbowego względem podwładnego funkcjonariusza<sup>17</sup>.

Charakter pracy funkcjonariusza ww. służb mundurowych został przez ustawodawcę potraktowany w szczególny sposób. Sam stosunek zatrudnienia został ukształtowany jako stosunek służbowy, nazywany też czasem w doktrynie administracyjnym stosunkiem pracy<sup>18</sup>. Aktem administracyjnym nawiązującym, kształtującym treść stosunku oraz go rozwiązującym, wyraźny przepis prawa każdej z ustaw pragmatycznych przydał walor decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 oraz art. 104 § 1 k.p.a. W celu podkreślenia, że te decyzje administracyjne ułożono w tak swoistej sferze stosunków społecznych, przewidziano dla nich odrębną nazwę<sup>19</sup> rodzajową: rozkaz personalny.

---

rozumieć czynnościowo, a nie rzeczowo, jako działanie polegające na powtarzających się czynnościach i w przestrzeni”, na podstawie aktu administracyjnego, co wyłącza charakter zobowiązaniowy. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 285–288.

<sup>17</sup> Podstawami wydania takiego aktu są, odpowiednio: 1) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm., 2) art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, t.j. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 z późn. zm., 3) art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm., 4) art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 621 z późn. zm., 5) art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 z późn. zm., 6) art. 31 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży pożarnej, t.j. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 z późn. zm., 7) art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, t.j. Dz. U. nr 168, poz. 1323 z późn. zm., 8) art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2010 r., nr 79, poz. 523 z późn. zm., 9) art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 593 z późn. zm.

<sup>18</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>19</sup> Praktyka posługiwania się synonimami terminu „decyzja administracyjna” nie jest obca polskiemu ustawodawstwu. W szczególności wskazać tu moż-



## **II. Rozkaz personalny o mianowaniu na funkcjonariusza jako akt nawiązujący administracyjny stosunek służbowy**

Trafnie podkreśla się w doktrynie, że rozkazy personalne jako decyzje administracyjne wydawane w sprawach nawiązania, zmiany treści i rozwiązania stosunku służbowego, a tym samym kształtujące stosunek pracy na zasadach zupełnie obcych stronom umownego stosunku pracy, stanowią następstwo natury działania organów służb mundurowych. Istotą decyzji administracyjnej jest trwałość wyrażająca się jej oddziaływaniem w czasie, po dniu, w którym stała się ostateczna. Wywołuje stabilność relacji nawiązanej na jej podstawie. Prowadzi także do względnie sprawnego, odformalizowanego jej wykonania, nie wyłączając przymusu określanego w regulacjach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji. Z obydwu tych cech wynikają dla organu wydającego decyzję (organu służby mundurowej) gwarancje: przewidywalności i niezawodności<sup>20</sup>; są to cechy, które stają się nieodzowne, gdy spojrzeć na zakres działania organów służb mundurowych, który obejmuje w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Państwa oraz porządku publicznego<sup>21</sup>. Realizacja tych pierwszoplanowych dla Państwa za-

---

na na: terminy: nakaz płatniczy (dla oznaczenia decyzji podatkowej w zakresie podatków lokalnych), orzeczenie dyscyplinarne (dla oznaczenia decyzji wydawanej w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej), orzeczeń o niepełnosprawności (dla oznaczenia decyzji wydawanych w sprawach ułomności organizmu), koncesji (dla oznaczenia decyzji wydawanych w sferze działalności gospodarczej), licencji (dla oznaczenia decyzji w sferze działalności zawodowej), pozwoleń, zezwoleń i zgód (jako decyzji wydawanych w sferach reglamentowanej aktywności obywatela).

<sup>20</sup> Jak trafnie stwierdza W. Bednarkiewicz, wprowadzenie do stosunku prawnego formy decyzji administracyjnej wynika zwykle z zapewnienia przez ustawodawcę możliwie daleko idącej niezawodności relacji nawiązanej pomiędzy organem a adresatem rozstrzygnięcia. Zob. W. Bednarkiewicz, *Elementy niezawodności w procesie decyzyjnym*, „Organizacja – Metody – Technika” 1984, s. 26 i 27.

<sup>21</sup> Tę grupę zadań administracji publicznej kwalifikuje się jako „policja administracyjna”. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 152 i 153.

dań wymaga od organu-piastuna stanowiska kierownika służby (zwykle komendanta lub dowódcy), nawiązania pomiędzy nim a wykonującym w jego imieniu zadania publiczne funkcjonariuszem<sup>22</sup>, stosunku prawnego opartego na szczególnej podległości służbowej – stosunku prawa administracyjnego. W ramach niego bowiem funkcjonariusz, z mocy decyzji administracyjnej, ulokowany zostaje w sferze wewnętrznej działania organu. Przede wszystkim zostaje związany przepisami prawa wydawanymi przez przełożonych, a nadto aktami indywidualnymi: poleceniami służbowymi.

Nawiązanie stosunku zatrudnienia oraz ukształtowanie jego konstrukcyjnych składników<sup>23</sup> w drodze decyzji administracyjnej przełożonego służbowego<sup>24</sup> jest jedną z cech determinujących

---

<sup>22</sup> Dekoncentracji zadań wewnątrz struktury organizacyjnej urzędu obsługującego organ służy instytucja upoważnienia (pełnomocnictwa administracyjnego), która w sprawach rozstrzyganych przez organy w drodze decyzji administracyjnej została uregulowana w art. 268a k.p.a.

<sup>23</sup> Trafnie stwierdza się, że nie tylko nawiązanie i rozwiązanie wyznacza ramy stosunku służbowego. Pozostawanie w służbie bądź poza nią tak samo wynika z aktów w trwałe sposoby modyfikujących treść stosunku, jakie są wydawane pomiędzy mianowaniem i zwolnieniem, a kształtują doniosłe elementy stosunku prawnego, w tym w szczególności nowe stanowisko służbowe, nowe uposażenie, nowy stopień służbowy. Por. M. Grabińska, *Trwałe zmiany treści stosunku pracy pracowników państwowych*, „Organizacja – Metody – Technika” 1987, s. 14. Autorka ta zauważa, iż tam doniosłe zmiany w treści stosunku służbowego przemawiają za załatwianiem i ich w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak sprawy nawiązania i rozwiązania stosunku służbowego. Na formę tę nie ma wpływu ani to, że dochodzi do „przekształcenia istniejącego już stosunku”, ani nawet też to, że zmiana odbywa się za zgodą podwładnego.

<sup>24</sup> Zwykle regulacje ustaw pragmatycznych posługują się na oznaczenie przełożonego służbowego wyrażeniem „przełożony do spraw osobowych”. Tę odmianę przełożonego służbowego, będącego organem orzekającym w sprawach personalnych (osobowych) przeciwstawia się innym przełożonym służbowym, w szczególności: przełożonemu dyscyplinarnemu (organowi orzekającemu w sprawach dyscyplinarnych, w służbach, w których struktura organizacyjna nie przewiduje kolegialnych organów dyscyplinarnych, tzn. komisji dyscyplinarnych oraz sądów dyscyplinarnych), a także bezpośredniemu przełożonemu (tzn. przełożonemu odpowiedzialnemu za bezpośredni nadzór nad realizacją czynności zleconych podwładnemu).

charakter administracyjnego stosunku służbowego. Przepisy prawa pracy, obok stosunków zatrudnienia związanych z wykonywaniem pracy na podstawie umowy o pracę, przewidują stosunki służbowe, w tym stosunki pracy oparte na akcie mianowania, stanowiącym jednostronną czynność pracodawcy<sup>25</sup>. Stosunki te (zwane zwykle pracowniczymi stosunkami służbowymi lub stosunkami służbowymi prawa pracy) zostały uregulowane w Kodeksie pracy oraz w niektórych ustawach normujących odrębnie stosunki pracy danej kategorii pracowników. W szczególności wymienić tu należy stosunki pracy nawiązywane na podstawie mianowania w oparciu o regulacje ustawy o służbie cywilnej<sup>26</sup> oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych<sup>27</sup>. W odróżnieniu od tych stosunków pracy, administracyjne stosunki służbowe zostają nawiązane w drodze aktu mianowania, który z mocy wyraźnego przepisu kompetencyjnego (przepisu materialnego prawa administracyjnego), jest decyzją administracyjną<sup>28</sup>. Warto wskazać na reprezentatywne w tym zakresie regulacje. W szczególności, z mocy art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Policji, mianowanie na stanowisko służbowe, przeniesienie oraz zwolnienie ze stanowiska jest decyzją, od której przysługuje odwołanie. Zgodnie z art. 52 ust. 2 i art. 53 ust. 1 ustawy o CBA, mianowanie na funkcjonariusza, przyjęcie do służby i mianowanie na stanowisko następuje w drodze decyzji. Podobnie w art. 32 ust. 1

---

<sup>25</sup> R. Mikuła, *Mianowanie jako podstawa stosunku pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, s. 209.

<sup>26</sup> Art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm. przewiduje mianowanie jako podstawę nawiązania stosunku pracy przez pracownika – członka korpusu służby cywilnej. Mianowania udziela Szef Służby Cywilnej.

<sup>27</sup> Por. art. 15 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

<sup>28</sup> Zgodzić trzeba się z A. Kisielewiczem, że samo nazwanie aktu nawiązującego stosunek służbowy „mianowaniem” nie oznacza jeszcze, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Istnieje bowiem szeroka grupa mianowań stanowiących „zwykle czynności z zakresu prawa pracy”. A. Kisielewicz, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2004, s. 58.

i 2 ustawy o PSP postanowiono, że mianowanie na stanowisko służbowe, przeniesienie, powierzenie obowiązków oraz zwolnienie ze służby następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego.

Nie można pomijać, że walor decyzji administracyjnej przewidziany dla aktu nawiązującego oraz kształtującego konstytutywne cechy stosunku służbowego w służbach mundurowych (rozkazu personalnego), jest wprawdzie podstawowym, ale nie jedynym wyznacznikiem swoistości administracyjnego stosunku służbowego. Obok prawnego charakteru mianowania na funkcjonariusza (mianowania na stanowisko w służbie) wymienia się także inne cechy, których brakuje stosunkowi pracy, w tym stosunkowi służbowemu prawa pracy. Co cech tych należą: 1) obowiązek szczególnego poświęcenia się funkcjonariusza pełnionej służbie, 2) konieczność poddania się szczególnej dyscyplinie służbowej (podległość służbowa i dyspozycyjność); 3) system świadczeń kompensujących niedostatki uprawnień pracowniczych; 4) odrębny system zabezpieczenia służbowego. Wymienione cechy administracyjnego stosunku służbowego, stanowią na tle każdej z pragmatyk służbowych następstwo wydania decyzji (rozkazu) o mianowaniu na funkcjonariusza. Obowiązek szczególnego poświęcenia się pełnionej służbie wnika ze zobowiązania nakładanego na funkcjonariusza w chwili wygłoszenia roty ślubowania (w przypadku żołnierzy – przysięgowi wojskowej). Każda z rot zawiera bowiem kwantyfikator w postaci zwrotu nakazującego dopełniać obowiązków służbowych „choćby z narażeniem życia”. Żaden stosunek pracy, w tym także pracowniczy stosunek służbowy nie rodzi po stronie pracownika przedkładania własnego życia nad obowiązki objęte zakresem czynności pracowniczych<sup>29</sup>. Rota, sta-

---

<sup>29</sup> Odpowiednikiem pracowniczego zakresu czynności jest w służbach mundurowych karta opisu stanowiska służbowego. Dokument ten nie jest aktem władczym; stanowi formę zaświadczenia, stwierdzającego jakiego rodzaju rozkazy i polecenia służbowe mogą być kierowane do podwładnego na oznaczonym stanowisku służbowym, i – za razem – w jakich realiach pełnienia służby

nowiąca publicznoprawne zobowiązanie do realizacji czynności służbowych nawet z narażeniem życia, jest wypowiedana (z zachowaniem uroczystej formy) „przed podjęciem służby”, a więc niedochowanie tego obowiązku uniemożliwia przystąpienie do wykonywania decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza. Również powstanie relacji zdyscyplinowania służbowego pomiędzy funkcjonariuszem a jego przełożonymi (zwłaszcza przełożonym bezpośrednim, przełożonym do spraw personalnych oraz przełożonym dyscyplinarnym) wymaga uprzedniego wydania ostatecznej decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza<sup>30</sup>. Dyscyplinę służbową definiuje się bowiem jako, z jednej strony, podległość służbową, a z drugiej – jako dyspozycyjność<sup>31</sup>. Podległość służbowa to gotowość do wykonania poleceń służbowych i rozkazów wydanych przez umocowane do tego organy przełożone. Oczywiście za gotowością idzie konieczność legitymowania się przez funkcjonariusza siedzibą zawodową zlokalizowaną w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby organu przełożonego. Zwykle ustawodawca przyjmuje tu konstrukcję posiadania lokalu mieszkalnego funkcjonariusza w miejscowości siedziby przełożonego lub w miejscowości pobliskiej. Brak takiego lokalu skutkuje nabyciem prawa w postaci przydzielonego lokalu mieszkalnego z zasobów organu (mieszkanie służbowe lub kwatery służbowa), a w razie braku takich mieszkań w zasobach organu – w postaci świadczenia pieniężnego (równoważnika mieszkaniowego lub świadczenia służbowego w postaci dodatku do uposażania zasadniczego za rozłąkę z rodziną) pozwalającego nawiązać stosunek prawa cywilnego (zwykle najmu) na wolnym rynku, w celu zapewnienia łatwej dostępności

---

cięży obowiązek dopełnienia czynności choćby miało to narażać funkcjonariusza na utratę życia.

<sup>30</sup> S. Maj, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych. Możliwość uchwalenia wspólnej procedury* [w:] *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, pod red. P. Józwiaka i K. Opalińskiego, Piła 2012, s. 39.

<sup>31</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 29.

funkcjonariusza dla przełożonego<sup>32</sup>. Dyspozycyjność jest cechą administracyjnego stosunku służbowego rodzącą inną doniosłą dla niego cechę – czas służby determinowany wymiarem zajęć służbowych. W administracyjnym stosunku służbowym chodzi bowiem o rezultat (gwarancję wykonania zadania przewidzianego dla organu Państwa), a nie – jak ma to miejsce w stosunkach pracowniczych – samo staranne wykonywanie obowiązków, które zmierza tylko do osiągnięcia pewnego, założonego przez pracodawcę, celu. Szczególna dyscyplina służbowa, a zwłaszcza czas służby wynikający z wymiaru zajęć zleconych przez przełożonego, nie pozwala łączyć służby z innymi zajęciami zarobkowymi, w tym z dodatkowym zatrudnieniem. Na marginesie wspomnieć wypada, że łączenie służby z niektórymi zajęciami zarobkowymi prowadzi również do ryzyka narażenia dobrego imienia służby, w szczególności poprzez podjęcie się zajęć nieliczących z godnością funkcjonariusza, jako reprezentanta organu Państwa. Stąd generalny zakaz łączenia służby z innymi sposobami czerpania środków utrzymania pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>33</sup>; wyjątki od tego zakazu ulokowano w ramach postępowania administracyjnego kończącego się decyzją (zgodą, zezwoleniem) na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego, zwykle obwarowanego oznaczonym terminem (czasem realizacji dodatkowego zatrudnienia) i warunkiem (rodzajem pracy, brakiem kolizji z obowiązkami służbowymi oraz prestiżem służby)<sup>34</sup>. Uposażenie przy-

---

<sup>32</sup> P. Szustakiewicz, *Recenzja książki: W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, Postępowanie w sprawach osobowych w Policji, Wrocław 2010*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 181 i n.

<sup>33</sup> S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 59 i n., a także J. Przygrodzki, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za czyny będące przejawem nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej* [w:] *Odpowiedzialność w Policji*, pod red. P. Józwiaka, W. Majchrowicza, Piła 2011, s. 127–131.

<sup>34</sup> W zakresie stwierdzania wygaśnięcia rozkazów personalnych na podstawie art. 162 k.p.a. por. W. Maciejko, A. Brzeźna, *Nieprzydatność strażaka na zajmowanym stanowisku*, Służby mundurowe. Orzecznictwo i praktyka 2013, Nr 8, s. 7.

sługujące na stanowisku zajmowanym przez funkcjonariusza pełni zatem nie tylko funkcję wynagrodzenia pracowniczego (zapewniającego środki utrzymania w zamian za pełnioną służbę), ale jest szczególnym świadczeniem publicznoprawnym, które kompensuje negatywne następstwa służby związane z zakazem czerpania dodatkowych środków utrzymania ze źródeł konkurencyjnych, dostępnych pracownikom zatrudnionym na podstawie stosunków pracy. Decyzja o mianowaniu na funkcjonariusza niesie za sobą zatem również zakaz podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego oraz prawo do uposażenia, jako świadczenia pełniącego podwójną funkcję, wynagradzającą i kompensującą.

Bez decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza nie można też mówić o uruchomieniu systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy. Decyzja ta wywołuje bowiem także następstwa w sferze zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy i ich rodzin oraz, po rozwiązaniu stosunku służbowego i nawiązaniu stosunku pracy – w sferze ubezpieczeń emerytalno-rentowych. W szczególności podkreślić należy, iż sprawy emerytur i rent przysługujących funkcjonariuszom powierzono odrębnym organom emerytalno-rentowym; funkcję oddziałów ZUS i Prezesa KRUS pełnią w tym wypadku Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>35</sup>. Są to organy ulokowane organizacyjnie w ramach aparatu (urzędu, ministerstwa) obsługującego ministra kierującego

---

<sup>35</sup> Sprawy emerytalno-rentowe funkcjonariuszy służb mundurowych nie należą, z racji organizacyjnego ulokowania resortowych organów emerytalnych poza strukturą służb, sprawami kończącymi się rozkazami personalnymi. Na zasadach ogólnych właściwych regulacjom z zakresu ubezpieczeń, od decyzji organu przysługuje odwołanie przenoszące sprawę na drogę postępowania cywilnego przed właściwym sądem okręgowym-sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 110.

działem administracji właściwego dla danych służb<sup>36</sup>. Nadto, materialne warunki uwzględnienia wniosku o emeryturę ukształtowano w przypadku funkcjonariusza odmiennie, gdyż dostatecznym do wydania decyzji pozytywnej jest posiadanie zaledwie 15-letniego okresu pełnienia służby<sup>37</sup>. W stosunku zaś do pracowników, którzy w przeszłości byli funkcjonariuszami przewidziano prawo do wcześniejszej emerytury, nabywanej o 5 lat wcześniej w stosunku do pozostałych pracowników; jej nabycie zależy bowiem od posiadania 15-letniego okresu pracy w szczególnym charakterze. Walor taki posiada, z mocy przepisów emerytalnych, wykonywanie stosunku służbowego w służbach mundurowych<sup>38</sup>. Rozwiązanie stosunku służby powiązane z nabyciem świadczeń emerytalno-rentowych prowadzi też do innych, doniosłych dla statusu funkcjonariusza, następstw prawnych. Funkcjonariusz, pomimo zwolnienia ze służby (z ostatnio zajmowanego stanowiska) zachowuje dożywotnio stopień służbowy, zachowując więc wynikającą z decyzji-rozkazu personalnego mianującej go funkcjonariusza (o oznaczonym stopniu służbowym). Z tych względów pragmatyki służbowe formułują konstrukcję prawną funkcjonariusza (o oznaczonym stopniu służbowym) w stanie spoczynku<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> W zakresie specjalnych organów emerytalnych zob. S. Garlicki, E. Szeremeta, *Prawo o sędach ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 1962, s. 66.

<sup>37</sup> Por. art. 12 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. z 2013 r., poz. 667 z późn. zm. oraz wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1995 r., II SA 1311/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 108.

<sup>38</sup> Por. art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 z późn. zm. w zw. z § 9–11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, Dz.U. nr 8, poz. 43 z późn. zm.

<sup>39</sup> W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 80. W opracowaniu tym wskazuje się, jak trudno jest



Nie mamy tu zatem do czynienia z „byłym pracownikiem” lub „z byłym funkcjonariuszem”, ale z osobą, którą wciąż w pewnym zakresie łączy z przełożonym służbowym stosunek prawa administracyjnego wynikający z decyzji mianującej na stopień służbowy. Te następstwa prawne kształtujące sytuację funkcjonariusza również nie byłyby możliwe, gdyby nie doszło do wydania decyzji mianującej na funkcjonariusza.

### **III. Rozkaz personalny – cechy konstrukcyjne, przedmiot i klasyfikacja**

Zarówno dla decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza, jak i dla wydawanych w toku służby decyzji ingerujących w treść decyzji o mianowaniu na funkcjonariusza, prawodawca, w zasadzie jednolicie rezerwuje nazwę własną aktu: rozkaz personalny. Co do zasady rozkaz personalny jest terminologiczną kategorią ustawową. Przykładem może być art. 48 ust. 2 ustawy o ABW, gdzie postanowiono, że początek służby funkcjonariusza ABW i AW liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o przyjęciu do służby i mianowaniu na stanowisko służbowe. Podobnie stanowi art. 34 ust. 2 ustawy o SG stwierdzając, że początek służby funkcjonariusza SG liczy się od dnia określonego w rozkazie personalnym o mianowaniu funkcjonariusza. Niektóre z pragmatyk służbowych wprowadzają termin „rozkaz”, precyzując dopiero w aktach wykonawczych, że chodzi w tym wypadku o rozkaz „personalny”. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 28 ust. 2 ustawy

---

skutecznie wszcząć postępowanie w sprawie cofnięcia lub obniżenia stopnia służbowego funkcjonariusza w stanie spoczynku. W Siłach Zbrojnych, z racji wyodrębnienia żołnierzy zawodowych oraz żołnierzy rezerwy (powoływanych do czynnej służby tylko na czas ćwiczeń, przeszkolenia lub działań wojennych), wyodrębniono stopnie wojskowe etatowe oraz stopnie żołnierzy rezerwy. W przypadku żołnierza rezerwy więź z organem wojskowym jest jeszcze silniejsza niż w przypadku funkcjonariusza w stanie spoczynku, gdyż w każdej chwili może być powołany do służby czynnej, otrzymać przydział służbowy i być adresatem rozkazu personalnego o wyznaczeniu na stanowisko. Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Kadr, *Działalność kadrowa w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 102.

o Policji, który wprowadza instytucję rozkazu o mianowaniu funkcjonariusza Policji i dopiero po łącznym odczytaniu go z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów<sup>40</sup>, pozwala stwierdzić, że sprawa w przedmiocie przyjęcia do służby w Policji i mianowania na stanowisko należy do kategorii sprawy osobowych, załatwianych w drodze „rozkazu personalnego”. Trzecią, ostatnią, konstrukcją prawną rozkazu personalnego wprowadza pragmatyka strażacka; w art. 32 ust. 2 ustawy o PSP rozstrzygnięto wyłączenie, że mianowanie następuje w drodze decyzji. Przymiotnik „personalna” pojawia się dopiero w akcie wewnętrznego kierownictwa, tzn. w § 4 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez przełożonych dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym strażaków Państwowej Straży Pożarnej<sup>41</sup>.

Rozkaz personalny pojawia się w przepisach regulujących stosunek służbowy w służbach mundurowych na oznaczenie decyzji administracyjnej; zarówno pierwszej w trakcie służby (o mianowaniu na funkcjonariusza i mianowaniu na pierwsze ze stanowisk), jak każdej kolejnej zmieniającej treść stosunku służbowego ukształtowanego na podstawie rozkazu mianującego, nie wyłączając decyzji zwalniającej ze służby, tzn. rozwiązującej stosunek służbowy. Można zatem stwierdzić, że termin „rozkaz personalny”, zastępowany niekiedy jego synonimem „decyzja personalna”, jest nazwą własną decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 k.p.a.<sup>42</sup>, której przedmiotem uczyniono nawiązanie, zmianę treści lub rozwiązanie stosunku służbowego w służbach mundurowych, w których zatrudnienie odbywa się na podstawie administracyjnego stosunku służbowego. Rozwiązanie prawne

---

<sup>40</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 644.

<sup>41</sup> Dz. Urz. KG PSP nr 1, poz. 2.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

polegające na wyodrębnieniu nazwy własnej dla określonej kategorii decyzji administracyjnych nie jest w polskim systemie prawa nowością. Terminami stanowiącymi surogat wyrażenia „decyzja administracyjna” są m.in.: nakaz, zakaz, zarządzenie, koncesja, zezwolenie, pozwolenie, nakaz płatniczy, decyzja podatkowa, orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie dyscyplinarne<sup>43</sup>.

Innym zagadnieniem jest to, dlaczego ustawodawca zdecydował się właśnie na termin „rozkaz”, dookreślając go przymiotnikiem „personalny”. Przymiotnikowa część nazwy rozstrzygnięcia jest raczej oczywista. Wynika z treści stosunku prawnego, w ramach którego wydawana jest omawiana tu decyzja. Decyzja ta kształtuje bowiem sprawę zatrudnienia, a więc sprawę personalnej obsady stanowisk w urzędzie administracji publicznej obsługującym piastuna stanowiska kierowniczego – organu służby mundurowej<sup>44</sup>. Termin „rozkaz” wywodzi się z jednej w odmian poleceń służbowych<sup>45</sup>. Wiązą się z nim nieodłącznie trzy cechy: dwie właściwe wszystkim poleceniom służbowym wydawanym w administracji publicznej i jedna odróżniająca go od reszty poleceń. Polecenie służbowe jest „aktem ze stosunku pracy” i stanowi wezwanie skierowane do pracownika (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy lub służbowego) aby wykonał obowiązki wynikające ze stosunku zatrudnienia<sup>46</sup>. Trafnie jednak stwierdza się, że zbyt dużym uproszczeniem byłaby zupełna unifikacja tego rodzaju poleceń. Jak podkreśla J. Łętowski, już na pierwszy rzut oka inny walor ma polecenie służbowe wydane przez kierownika wydziału organu administracji publicznej wy-

---

<sup>43</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 402.

<sup>44</sup> W zakresie „kadrowego” charakteru rozkazów personalnych wydawanych wobec policjantów zob. T. Hanusek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 76.

<sup>45</sup> Jak wskazuje W. Kotowski, „rozkaz oznacza... szczególnej mocy polecenie przełożonego wydane podwładnemu, dotyczące określonego zachowania służbowego”. T. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2004, s. 442.

<sup>46</sup> J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, s. 121 i 122.

dane wobec funkcjonariusza publicznego a inny kierownika sklepu wydane wobec ekspedientki<sup>47</sup>. To pierwsze jest „bardziej rygorystyczne i imperatywne”, wynika z „rządzenia krajem na co dzień”; stanowi następstwo „szczególnego charakteru” pracy w roli funkcjonariusza organu władzy publicznej<sup>48</sup>. Kwalifikowane polecenie służbowe będące rozkazem ma każdorazowo cechę „kategorycznego wyrazu woli przełożonego ... wykluczającego sprzeciw i dyskusję”<sup>49</sup>.

Nietrudno zauważyć, że termin „rozkaz” optymalnie odpowiada przedstawionym dotychczas założeniom, odróżniającym polecenie służbowe wydawane w celu realizacji kontraktu (umowy o pracę) od szczególnego polecenia służbowego, stanowiącego akt administracyjny właściwy wewnętrznej sferze działania administracji. Zasadnie podkreśla się, że polecenie służbowe w poszczególnych działach administracji publicznej może nosić odrębną nazwę. Tylko przykładowo J. Łętowski wskazuje tu na najliczniejsze polecenia służbowe przyjmujące formę „zarządzeń” oraz „pism okólnych”. Zwraca jednak uwagę, że polecenie może przyjmować nazwę aktu, dla którego przewidziano formę decyzji administracyjnej<sup>50</sup>. W pojęciu rozkazu personalnego wydawanego w służbach mundurowych zbiegają się poglądy J. Łętowskiego oraz T. Rabskiej. Po pierwsze, rozkaz jako szczególna postać polecenia służbowego w administracji publicznej wyposażono w odrębną nazwę tego aktu, podkreślającą, że wydano go w sferze szczególnej, związanej z wykonywaniem władztwa publicznego. Po drugie, z mocy szczególnego przepisu, jest decyzją administra-

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 122.

<sup>48</sup> Tamże, s. 123.

<sup>49</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych...*, s. 28. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2005 r., II SA/Wa 160/05, *CBOSA*, stwierdzono, że jeżeli przepis prawa nie pozwala wprost kwestionować polecenia służbowego lub rozkazu, powstrzymanie się od jego wykonania jest nielegalne, gdyż mogłoby prowadzić do paraliżu służby, w której zatrudniono funkcjonariusza.

<sup>50</sup> T. Rabska, *Problematyka wydawania decyzji administracyjnych wewnętrznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 3, s. 67 i 68.

cyjną o ile jego przedmiot obejmuje sprawy kluczowe dla wykonywania służby, tzn. mianuje na funkcjonariusza, zmienia podstawowe elementy stosunku służbowego lub zwalnia ze służby. Pomimo ulokowania go w sferze wewnętrznej działania administracji służb mundurowych, korzysta z gwarancji procesowych umożliwiających kontrolę jego legalności.

#### **IV. Uwagi podsumowujące**

Rozkaz personalny wydawany przez organy służb mundurowych względem funkcjonariuszy jest szczególną odmianą polecenia służbowego. Jego konstrukcja prawna jest typowa dla stosunków prawnych obowiązujących wewnątrz aparatu (urzędu) powołanego do obsługi piastuna stanowiska w służbach mundurowych, z których zatrudnienie przyjmuje formę administracyjnego stosunku służbowego. Rozkaz personalny stanowi władcze wezwanie do wykonania czynności wchodzących w treść stosunku służbowego. Pod tym względem nie odbiega od poleceń służbowych wydawanych przez pracodawcę w reżimie prawa pracy. Jego szczególny charakter polega jednak na tym, że relacja, w ramach jakiej jest wydawany, służy wykonywaniu władzy publicznej w dziedzinie związanej z bezpieczeństwem państwa oraz porządkiem publicznym, nie wyłączając najbardziej dotkliwych środków przymusu państwowego, do jakich należy siła fizyczna oraz użycie broni palnej. Władczy, imperatywny charakter takiego polecenia służbowego w formacjach zmilitaryzowanych przesądza o jego swoistości i pozwala odkodować przyczyny, z powodu jakich ustawodawca zarezerwował dla niego, przynajmniej co do zasady, nazwę „rozkaz”. Określenie „... personalny” obrazuje materię, dla jakiej zarezerwowano tę partię poleceń służbowych, tzn. sprawy kształtujące przydział służbowy funkcjonariusza, a więc zespół prawnych cech opisujących jego ulokowanie w strukturze organizacyjnej aparatu organu przekładające się na zakres obowiązków służbowych (zwłaszcza stanowisko służbowe, stopień służbowy i uposażenie).

Kardynalną jednak cechą rozkazu personalnego jest to, że z mocy wyraźnego przepisu zawartego w każdej z pragmatyk służbowych przypisano mu walor decyzji administracyjnej<sup>51</sup>. Takie rozwiązanie prawne wynika z faktu, że akt mianowania na funkcjonariusza (względnie mianowania na pierwsze stanowisko w służbie), podobnie jak akty zmieniające konstrukcyjne elementy stosunku służbowego (degradujące, awansujące, zawieszające w czynnościach, zmieniające lub cofające uposażenie) oraz akt zwolnienia ze służby, przesądzają o włączeniu lub wyłączeniu obywatela ze sfery zewnętrznej działania administracji. Rozstrzygają o „być albo nie być” w strukturze administracji publicznej, a co za tym idzie – o obowiązku (względnie jego braku) poddania się szczególnej dyscyplinie służbowej, związania się prawem wewnętrznego kierownictwa i zasadami etyki zawodowej funkcjonariusza. Te motywy okazały się dostateczne, aby przywołaną tu grupę decyzji-poleceń służbowych poddać kontroli legalności zarówno w toku instancji, jak i kontroli sądów administracyjnych<sup>52</sup>, na zasadach przewidzianych dla sfery zewnętrznej działania administracji. Rozkaz personalny, choć kształtuje stosunek zatrudnienia obywatela jest przede wszystkim „aktem zarządzania i zawiadywania służbą publiczną”, a przez to bardziej stanowi element wykonywania administracji publicznej, niż element realizacji stosunku pracy<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A. Kisielewicz, *Zarys prawa pracy...*, s. 58.

<sup>52</sup> Zob. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 50 i n. oraz M. Flek, *Kontrola sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa pracy – przyczynek do dyskusji*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, s. 110.

<sup>53</sup> Tę okoliczność jako kluczową dla przypisania stosunku prawnego do prawa administracyjnego wskazuje, J. Jeżewski, *Administracja pod rządami prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1974, s. 71.

## ABSTRACT

### Legal character of a personal order

The subject of the elaboration are the problems of a legal character of a personal order. In the elaboration a trial was undertaken to locate a personal order on the background of other decisions issued in the sphere of employment. In particular it was demonstrated that a personal order is an administrative decision issued in the cope of administrative labour-based relationship, constituting a basic form of employment in uniformed services. It was also demonstrated that basic differences between relationships of labour law (among others employee labour-based relationships) and labour-based relationships of administrative character.

Opinions of representatives of the doctrine and court jurisdiction were mentioned, indicating that personal orders constitute a particular modification of service instructions. It results from the fact that they are issued, as a rule, in relations included in the internal sphere of activity of administration. Their specific character results from the fact that a particular legal provision contained in act regulating the system of a given uniformed service (labour-based regulations), it gives them a valour of an administrative decision. Personal orders were subjected, because of this regard, to institutional supervision and control of administrative courts.

One part of the text was devoted to an administrative labour-based relationship which is key for a construction of an administrative labour-based relationship of a personal order in matter of appointing a functionary. An effort was undertaken to demonstrate that an act of appointing a functionary is a personal order on power of which a labour-based relationship is established in an office serving an organ of a uniformed service (in a headquarters, office, a military unit). At the moment of issuance obligations are imposed on an individual who voluntarily applied for service, fore-judging an essence of this relationship to these obligations belong: service discipline, service subordination, an order to exercise requirements defined in affirmation or oath formula, in particular an order to execute service instructions and orders, despite endangering own life.