

ANTONI DRAL

Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

1. Pojęcie kierowniczego stanowiska państwowego i charakter zatrudnienia na tych stanowiskach

Jednym z istotnych problemów rekodyfikacji polskiego prawa pracy związanych z zakresem podmiotowym nowego kodeksu pracy jest kwestia uregulowania sytuacji osób, zatrudnionych na tzw. kierowniczych stanowiskach państwowych¹. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego określenie statusu prawnego zatrudnionych na tych stanowiskach osób napotyka, bowiem na spore trudności, wynikające przede wszystkim z braku dostatecznych regulacji prawnych w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy podjąć próbę bliższego zdefiniowania kierowniczego stanowiska państwowego. Ogólnie można stwierdzić, że kierownicze stanowisko państwowe to stanowisko, w zakresie którego leżą sprawy dotyczące zarządzania sprawami państwa, usytuowane w naczelnym i centralnym organach władzy ustawodawczej,

¹ Por. W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego. Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 19-21 września 2007 r.*, Gdańsk 2007, s. 45-46; L. Florek, *Kodyfikacyjne problemy prawa pracy*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy. Wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego. Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 19-21 września 2007 r.*, Gdańsk 2007, s. 14; W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 309.

wykonawczej i sądowniczej². Pomimo, iż Konstytucja RP z 1997 r. wymienia najwyższe stanowiska państwowe w tych organach, nie zawiera ogólnego pojęcia „kierowniczego stanowiska państwowego”, ograniczając się do wskazania najwyższych stanowisk w organach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w państwie, bez bliższego określenia ich charakteru. Należą do nich takie stanowiska jak: Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie, Marszałek Senatu i wicemarszałkowie, Prezydent, Prezes Rady Ministrów, Wiceprezesi Rady Ministrów, ministrowie, wojewoda, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezes i Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wymienione w Konstytucji stanowiska państwowe mają różną naturę i charakter. Można wskazać wśród nich stanowiska kierownicze *sensu stricto* (np. minister) oraz stanowiska które, jak się wydaje, takiego charakteru nie mają (np. członek Rady Radiofonii i Telewizji). W literaturze wyrażony został pogląd, iż bardziej zasadne byłoby posługiwanie się dla określenia tych stanowisk terminem „wysokie stanowiska państwowe”³. W związku jednak z uchwaleniem ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych⁴ pogląd ten nie wydaje się obecnie przekonujący. Termin „wysokie stanowiska państwowe” został bowiem przez ustawodawcę zarezerwowany dla najwyższych stanowisk kierowniczych określonych przez powołaną wyżej ustawę, w strukturach szeroko rozumianej administracji rządowej (art. 4 ustawy o państwowym zasobie kadrowym...).

Pojęcie „kierowniczego stanowiska państwowego” występuje natomiast na gruncie ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁵. Przepisy po-

² Szerzej na temat pojęcia stanowiska kierowniczego zob. T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Ossolineum 1985, s. 39-40.

³ Por. W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo...*, s. 309.

⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 101 z późn. zm.

wołanej ustawy nie określają jednak w zasadzie żadnych szczegółowych materialnych elementów pojęcia państwowego stanowiska kierowniczego. Ustawa zawiera jedynie wyczerpujący wykaz kierowniczych stanowisk państwowych, ustalony dla celów związanych z wynagrodzeniem z tytułu zajmowanego kierowniczego stanowiska państwowego. Dla potrzeb związanych z ustalaniem wynagrodzenia ustawa wyróżnia w oparciu o kryterium hierarchii stanowisk w systemie organów władzy państwowej, cztery kategorie kierowniczych stanowisk państwowych.

Zgodnie z art. 2 ustawy zamknięty katalog kierowniczych stanowisk państwowych tworzą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, wicemarszałek Sejmu, wicemarszałek Senatu, wiceprezes Rady Ministrów, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, *Prezes Trybunału Konstytucyjnego*⁶, minister, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, *wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego*, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, Szef Kancelarii Sejmu, Szef Kancelarii Senatu, zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szef Służby Cywilnej, Główny Inspektor Pracy, zastępcy Głównego Inspektora Pracy, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego,
- 3) Minister Stanu, Szef Kancelarii Prezydenta, zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Prokuratora Generalnego, wiceprezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,

⁶ Wyłączenia Prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z systemu stanowisk objętych ustawą z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zostało dokonane na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505) i wchodzi w życie 24 marca 2009 r.

- 4) Prezes Polskiej Akademii Nauk, sekretarz stanu, członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszy zastępca Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarz stanu (wiceminister), wiceprezes Narodowego Banku Polskiego, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępca Rzecznika Praw Dziecka, Zastępca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Ubezpieczonych, kierownik urzędu centralnego, wiceprezes Polskiej Akademii Nauk, wojewoda, zastępca kierownika urzędu centralnego, wicewojewoda.

Szczegółowe zasady wynagradzania osób zajmujących wymienione wyżej stanowiska reguluje wydane na podstawie upoważnienia zawartego art. 3 ust. 3 omawianej ustawy, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁷.

2. Źródła prawa regulujące sytuację osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

Regulacje prawne dotyczące statusu prawnego osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie zatrudnienia są bardzo oszczędne, stąd też w konsekwencji ich sytuacja prawna w tej kwestii jest niedookreślona⁸. Należy ponadto dodać, że przepisy te są rozproszone w wielu aktach prawnych. Status prawny tych osób określa nie tylko prawo pracy, ale także akty należące do gałęzi prawa administracyjnego zawierające pewne elementy prawa pracy, a nawet przepisy prawa konstytucyjnego.

Przepisy prawa regulują w dość precyzyjnie kwestie związane z obsadzaniem kierowniczych stanowisk państwowych, wskazując sposób

⁷ Dz. U. z dnia 8 lutego 2002 r., Nr 10, poz. 91 z późn. zm.

⁸ Por. Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – nawiązanie, zmiany, ustanie i treść*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, pod red. J. Łętowskiego, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1984, s. 260 i n.; T. Górczyńska, *Stanowiska kierownicze...*, s. 15 i n.

oraz tryb obsady danego stanowiska. Unormowania dotyczące tej sprawy zawarte są m.in. w Konstytucji, regulaminie Sejmu, regulaminie Senatu, ustawie z 1998 o administracji rządowej w województwie⁹, ustawie z dnia XII 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ustawie z 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Należy podkreślić, że do obsady kierowniczych stanowisk państwowych nie ma zastosowania ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁰. Zgodnie, bowiem z art. 45 ust. 1 ustawy o p.u.p. przepisów dotyczących nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy nie stosuje się do osób powoływanych do pełnienia funkcji organów administracji państwowej oraz na inne stanowiska kierownicze w administracji państwowej, w trybie określonym w tych przepisach. Regulacji odnoszących się do tej kwestii nie zawiera także nowa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹, wzorem dotychczasowej ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowej służbie cywilnej¹², oraz poprzedniej ustawy z 1998 r. o służbie cywilnej. Podobnie w uchylonej na mocy ustawy z 21 listopada o służbie cywilnej, ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych¹³, odnoszącej się do kategorii

⁹ Z dniem 1 kwietnia 2009 wchodzi w życie nowa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1072_u/\\$file/1072_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/1072_u/$file/1072_u.pdf).

¹⁰ Tekst jednolity Dz. U z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. Nr 227, poz. 1505.

¹² Dz. U. Nr 170, poz. 1218, późn. zm.

¹³ Dz. U. Nr 170, poz. 1217.

tw. „wysokich stanowisk państwowych”, nie znajdujemy regulacji w kwestiach dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych wymienionych w ustawie z 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Sprawą natomiast, w miarę wyczerpująco unormowaną są uprawnienia majątkowe i socjalne osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Materię tę reguluje, powołana już wyżej ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W zakresie przewidzianym przez tę ustawę w sprawach wynagradzania i innych świadczeń mają także odpowiednie zastosowanie do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe określone przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (art. 22, 23, 24 ust. 2, art. 26 i 28 ustawy).

Należy wspomnieć również o aktach wykonawczych do ustawy z 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tj. o rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁴, oraz rozporządzeniu wykonawczym do ustawy z dnia 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, które znajduje zastosowanie w sprawach, do których odsyła ustawa z dnia 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Chodzi tutaj o rozporządzenie R M z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek¹⁵, zawierające szczegółowe regulacje dotyczące takich świadczeń przysługujących osobom na kierowniczych stanowiskach państwowych, jak dodatek stażowy oraz nagroda jubileuszowa.

Źródła prawa regulujące zasady zatrudniania na kierowniczych stanowiskach państwowych można podzielić na dwie grupy. Do jednej należy zaliczyć akty, które poza określeniem sposobu obsadzania

¹⁴ Dz. U. Nr 10, poz. 91 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 263.

określonych stanowisk nie regulują żadnych elementów statusu prawnego związanego ze sferą zatrudnienia tych osób (np. Konstytucja określająca zasady obsadzania stanowisk Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, ministrów). Drugą grupę natomiast tworzą akty, które określają nie tylko sposób obsady stanowiska, ale zawierają także bardziej lub mniej wyczerpujące regulacje dotyczące statusu związanego z zatrudnieniem (np. ustawa o NIK). Niektóre z wymienionych aktów rozstrzygają także, jak się wydaje, o charakterze tego zatrudnienia (służbowe, pracownicze). Ten stan rzeczy powoduje, że osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach państwowych mają wyraźnie zróżnicowany status w zakresie zatrudnienia. Z częścią tych stanowisk nie wiąże się statusu pracownika, co oznacza, że osoby, które je zajmują pozostają w zatrudnieniu, którego charakter nie został jasno określony. Sytuacja ta dotyczy Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Marszałków i wicemarszałków Sejmu i Senatu, Posłów i senatorów zawodowych). Według przeważającego poglądu doktryny, w tym przypadku mamy do czynienia z zatrudnieniem o charakterze ustrojowym (politycznym)¹⁶. Natomiast zatrudnienie pozostałych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ma wyraźnie charakter pracowniczy. Osoby te pozostają w stosunkach pracy, które uregulowane są przez odrębne przepisy. Sytuacja ta dotyczy m.in. wiceministrów, wojewodów, wicewojewodów¹⁷.

3. Charakter zatrudnienia osób zajmujących kierownicze (wysokie) stanowiska państwowe

Zasadniczy problem stanowi charakter zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych. *De lege lata* ustawodawca zróżnicował sposób powierzenia kierowniczego stanowiska państwowego w zależności od rodzaju tego stanowiska. Analiza przepisów Konstytucji

¹⁶ Por. A. Kijowski, *Konstytucyjnoprawne aspekty dopuszczalności pracy nieodpłatnej*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, pod red. H. Szurgacza, Wrocław 2005, s. 94.

¹⁷ Por. W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy...*, s. 46.

tucji oraz przepisów ustaw określających zasady obsady poszczególnych kierowniczych stanowisk państwowych wskazuje, że są one obsadzane w dwojaki sposób; w drodze wyboru oraz w drodze powołania.

W drodze wyboru podlegają obsadzeniu stanowiska: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Wicemarszałków Sejmu i Senatu. Pozostałe kierownicze stanowiska państwowe wymienione przez ustawę z 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe są obsadzane na podstawie powołania.

Powstaje zasadnicze pytanie, jaki charakter mają akty będące podstawą obsady omawianych stanowisk, a zwłaszcza czy są to akty wyboru, powołania w rozumieniu kodeksu pracy, a więc akty będące podstawą nawiązania stosunku pracy, czy też akty administracyjne kreujące stosunek publiczno-prawny, bądź też akty o charakterze politycznym (ustrojowym). W konsekwencji chodzi o sprawę o podstawowym znaczeniu, dotyczącą ustalenia charakteru stosunków prawnych w ramach, których osoby są zatrudniane na określonych kierowniczych stanowiskach państwowych.

Zapratywaną doktryny na kwestię charakteru aktów będących podstawą obsady kierowniczych stanowisk państwowych oraz charakteru stosunku prawnego powstającego na ich podstawie, są zróżnicowane.

Według W. Jaśkiewicza akt powołania będący aktem administracyjnym nie przesądza o charakterze stosunku prawnego powstającego z mocy tego aktu, można bowiem wskazać akty powołania nawiązujące stosunek pracy i akty powołania nawiązujące stosunek typu publiczno-prawnego, co ma miejsce w przypadku powołania ministra¹⁸. Z kolei, w myśl poglądu T. Górzyńskiej kierowniczych stanowisk państwowych nie można uznać w sensie prawnym za stanowiska poli-

¹⁸ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1966, s. 77.

tyczne, ani nie można ich zaliczyć do stanowisk urzędniczych¹⁹. W świetle zapatrywania E. Ury zajmowanie kierowniczych stanowisk państwowych należałoby zaliczyć do stosunków służby publicznej, w ramach której należy wyodrębnić korpus polityczny i korpus wykonawczy administracji państwowej²⁰. Korpus polityczny centralnej władzy wykonawczej tworzą członkowie Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu wojewodowie oraz wicewojewodowie, a także doradcy w gabinetach politycznych. Osoby pełniące te funkcje odchodzą z tego korpusu wraz ze zmianą rządu. Za pracowniczym charakterem zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych opowiedział się Z. Sypniewski, stwierdzając wprost, że członkowie Rady Ministrów pozostają w stosunku pracy²¹. Jednocześnie autor podkreśla, że status prawny osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe jest złożony, występują one bowiem co najmniej w dwóch rolach²². Po pierwsze sprawują rolę organów państwa i pozostają z państwem w stosunku państwowo-władczym, którego treścią jest wykonywanie funkcji administracyjnych. Po drugie osoby te wykonują swoje funkcje w sposób zawodowy tj. osobiście i za wynagrodzeniem, na rzecz drugiego podmiotu, co w zasadzie stawia je w sytuacji zbliżonej do osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedając się w sprawie dotyczącej odwołania wojewody ze stanowiska, w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 11 marca 1993 r. stanął na stanowisku, że stosunek zatrudnienia wojewody nie ma charakteru służbowego a pracowniczy²³.

¹⁹ T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 64; T. Górzyńska, *Stanowiska kierownicze...*, s. 36.

²⁰ E. Ura, *Prawo Urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 18 i powołana tam literatura.

²¹ Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – nawiązanie, zmiany, ustanie i treść*, [w:] *Pracownicy administracji...*, s. 273-274.

²² Por. Z. Sypniewski, *Status prawny pracowników zajmujących stanowiska terenowych organów administracji państwowej i ich zastępców*, „Problemy Rad Narodowych” 1985, nr 61, s. 99.

²³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 11 marca 1993 r., sygn. II SA 499/93, ONSA 1994, nr 1, poz. 36.

Na tle powyższych uwag nadal aktualny jest problem, czy w świetle obowiązującego prawa zatrudnienie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe odbywa się w ramach typowego stosunku pracy, czy też mamy tu do czynienia, ze względu na specyfikę, z nietypowym zatrudnieniem pracowniczym, czy też osób zajmujących te stanowiska w ogóle nie należy uznawać za zatrudnionych w tradycyjnym rozumieniu prawa pracy, można natomiast mówić o pewnej odmianie nietypowego zatrudnienia niepracowniczego.

Wydaje się, że pewne znaczenie dla omawianej kwestii może mieć wyjaśnienie terminu „zajmowanie” kierowniczego stanowiska państwowego, którym posługuje się ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Według słownika współczesnego języka polskiego zwrot „zajmować się” oznacza wykonywanie jakiejś czynności lub zawodu. Zwrot ten może być zatem rozumiany jako synonim terminu „zatrudnienie”. Odpowiedź na pytanie, jakie cechy charakteryzują ten rodzaj zatrudnienia wymaga z kolei analizy cech faktycznych pracy na kierowniczych stanowiskach państwowych, w oświetleniu podstawowych cech klasycznego stosunku pracy²⁴.

Sprawowanie kierowniczego stanowiska państwowego ma niewątpliwie charakter zawodowy, co oznacza, że osoba zajmująca takie stanowisko wykonuje stale w ustalonym rytmie, podobnie jak w ramach stosunku pracy powtarzające się czynności, które stanowią podstawę jej utrzymania²⁵. Zawodowy charakter sprawowania funkcji nie przesądza jednak, o pracowniczym charakterze zatrudnienia. Artykuł 22 § 1 kodeksu pracy wymaga bowiem, aby praca świadczona w ramach stosunku pracy była pracą określonego rodzaju, przez co rozumie się czynności lub zespół czynności o cechach odpowiadających przyjętej zasadzie ich wyodrębnienia²⁶. Praca na kierowniczym stanowisku państwowym jest niewątpliwie pracą określoną, co do rodza-

²⁴ Zob. szeroko na temat cech stosunku pracy J. Piątkowski, *Wprowadzenie do prawa stosunku pracy*, Toruń 1994, s. 15 i n.

²⁵ Por. J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 62-63.

²⁶ Tamże, s. 62-63.

ju. Określenie rodzaju pracy następuje poprzez wskazanie stanowiska²⁷.

Do cech pracy na wysokim stanowisku kierowniczym należy zaliczyć także charakterystyczny dla stosunku pracy obowiązek osobistego wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku²⁸. Wreszcie, praca na kierowniczym stanowisku państwowym jest odpłatna, podobnie jak praca w ramach stosunku pracy oraz wykonywana na rzecz drugiego podmiotu i na jego ryzyko, którym w tym przypadku jest państwo. Cechą typowego stosunku pracy jest także charakter zobowiązania. Stosunek pracy zalicza się do tzw. zobowiązań starannego działania w odróżnieniu od zobowiązań rezultatu²⁹. Wykonywanie kompetencji określonych dla danego stanowiska państwowego nie wykracza, jak się wydaje, poza ten standard.

Zasadniczą cechą stosunku pracy jest jednak kierownictwo pracodawcy w procesie pracy (art. 22 § 1 k.p.) i odpowiadające mu podporządkowanie pracownika pracodawcy³⁰. Jest to cecha rozstrzygająca, (definiująca) czy w danym przypadku zatrudnienia mamy do czynienia z zatrudnieniem pracowniczym³¹. Wykonywanie pracy w ramach podporządkowania oznacza, że praca jest świadczona w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę oraz pod kierownictwem pracodawcy, które wyraża się przede wszystkim w związaniu pracownika poleceniami pracodawcy, co do sposobu i porządku wykonywania pracy, a także we współdziałaniu przy jej wykonywaniu z innymi pra-

²⁷ Por. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 126.

²⁸ J. Wratny, *Kodeks pracy...*, s. 62.

²⁹ Tamże.

³⁰ Szerzej na temat kierownictwa pracodawcy i podporządkowania pracownika zob. Z. Kubot, *Pojęcie kierownictwa pracodawcy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania...*, s. 233 i n.; Tenże: *Kierownictwo pracodawcy wobec pracowników wypożyczonych*, PiZS 2002, nr 4, s. 17; B. Bury, *Podporządkowanie pracownika*, PiP 2006, nr 9, s. 57 i n.

³¹ Orz. SN z dnia 7 maja 1998 r., sygn. I PKN 71/98, OSNAPiUS 1999, nr 8, poz. 282; orz. SN z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. II UK 68/05, Wokanda 2006, nr 4, poz. 26, w którym Sąd w sposób wyraźny podkreślił, że cechą umowy o pracę jest wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy.

cownikami, jeśli praca ma charakter pracy zespołowej³². Należy dodać, że ustawodawca sam odchodzi, jak się wydaje, powoli od klasycznego wzorca podporządkowania pracownika pracodawcy, czego przykładem jest nowelizacja Kodeksu pracy z 2007 r. dotycząca telepracy³³ oraz regulacje dotyczące pracy tymczasowej.

W świetle powyższego ustalenia powstaje pytanie, czy w przypadku zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych tego rodzaju podporządkowanie w ogóle występuje, a jeżeli tak, to, jaki ma ono zakres. W nauce prawa pracy wyrażony został pogląd, że stosunki, w jakich pozostają osoby na kierowniczych stanowiskach państwowych należy zaliczyć do stosunków prawnych, w których elementy pracowniczego podporządkowania w ogóle nie występują lub też ulegają zredukowaniu do minimalnych rozmiarów³⁴. Akceptacja tego poglądu prowadziłaby w konsekwencji do wniosku, że zatrudnienie na kierowniczych stanowiska państwowych nie ma charakteru pracowniczego.

W świetle współczesnych poglądów traktujących proces kierowania w sposób szeroki, możliwe jest także szersze podejście do kwestii kierownictwa pracodawcy i podporządkowania pracowniczego. Wydaje się, że status osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie budziłby takich kontrowersji z punktu widzenia art. 22 § 1 k.p., jeżeli przyjęlibyśmy, zgodnie z poglądami nauki zarządzania, że kierowanie to nie tylko możliwość wydawania pracownikowi poleceń i kontrola ich wykonania, ale proces w szerszym znaczeniu obejmujący, m.in. planowanie i organizowanie działalności członków organizacji oraz wykorzystywanie wszystkich innych jej zasobów do osiągnięcia ustalonych celów³⁵. W konsekwencji tego ustalenia istotę kierowania można upatrywać w podporządkowaniu pracownika obowiązującym zasadom i procedurom przewidzianym przez prawo, określają-

³² T. Liszcz, *Prawo Pracy*, Warszawa 2004, s. 18.

³³ Zob. ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 181, poz. 1288.

³⁴ Z. Kubot, *Pojęcie kierownictwa pracodawcy*, [w:] *Prawo pracy...*, s. 245 i powołana tam literatura.

³⁵ Zob. J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 23-24.

cym zasady działania danej organizacji, a nie w osobistym podleganiu przełożonym³⁶. W istocie rzeczy oznacza to przeniesienie punktu ciężkości z więzi służbowych na więzi o charakterze organizacyjnym³⁷. W świetle powyższego można by przyjąć, że w przypadku kierowniczych stanowisk państwowych kierownictwo i odpowiadające mu podporządkowanie należy rozumieć jako podporządkowanie zasadom i procedurom obowiązującym w państwie wynikającym z przepisów prawa. Ponadto posługując się kryterium „integracji” osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe z urzędem w ramach, którego wykonuje swoje obowiązki można, jak się wydaje, pokusić się o sformułowanie wniosku, że praca osób zatrudnionych na państwowych stanowiskach kierowniczych jest w powyższym ujęciu pracą podporządkowaną. Osoby te są bowiem podobnie jak pracownicy związane: czasem pracy, miejscem wykonywania pracy oraz innymi rygorami organizacyjnymi obowiązującymi w urzędach organów władzy administracji, którymi kierują. Z racji swej pozycji nie są natomiast podporządkowane poleceniom dotyczącym ich pracy, polegającej na wykonywaniu funkcji lub mandatu.

Przyjęcie tego poglądu pozwoliłoby wprowadzić na uznanie, iż zatrudnienie na wszystkich kierowniczych stanowiskach państwowych ma charakter pracowniczy, nie rozwiązałoby jednak wszystkich problemów z tym związanych. Sytuacja w tym zakresie jest bowiem, jak się wydaje, bardziej zróżnicowana i uzależniona od rodzaju oraz od miejsca stanowiska w hierarchii kierowniczych stanowisk państwowych.

³⁶ Tak: A. Kisielewicz, *W sprawie statusu prawnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, [w:] *Iudices Elektionis Custodes (Sędziowie Kustoszami Wyborów), Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 112. Autor sformułował swój pogląd w odniesieniu do kierowniczych stanowisk w samorządzie terytorialnym (wójt, burmistrz, prezydent), ale wydaje się że jest on przekonujący i mógłby on mieć zastosowanie do innych stanowisk, gdzie nie występuje podporządkowanie w tradycyjnym rozumieniu.

³⁷ Zob. Tamże, s. 110-112. Autor dokonał wnikliwej analizy ewolucji kierowania i podporządkowania pracowniczego.

Należy przyjąć, że w przypadku zatrudnienia na najwyższych stanowiskach państwowych brak jest jakiegokolwiek podporządkowania pracowniczego w rozumieniu kodeksu pracy, poza przedstawionym wyżej podporządkowaniem o charakterze organizacyjnym wynikającym z przewidzianych przez prawo zasad i procedur. Dotyczy to takich kierowniczych stanowisk państwowych jak: Prezydent, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Ministrowie, Prezesi Sądów i Trybunałów, gdzie nie występuje żadne kierownictwo (podporządkowanie) pracodawcy w rozumieniu prawa pracy. Natomiast na niższych hierarchicznie kierowniczych stanowiskach państwowych pewne elementy klasycznego pracowniczego podporządkowania będą występować (wiceministrowie, wojewodowie itp.). Obejmują one w szczególności możliwość wydawania im poleceń służbowych, na przykład wicemarszałkom, wiceministrom, wojewodom, wicewojewodom, odpowiednio przez Marszałka, Premiera, ministra, czy wojewodę. Należy ponadto dodać, że osoby takie są związane miejscem wykonywania funkcji oraz czasem pracy.

W praktyce osoby takie korzystają z uprawnień przewidzianych dla pracowników i w tym sensie są traktowani podobnie jak pracownicy. Mają prawo do wynagrodzenia, urlopu wypoczynkowego, zaliczalności okresów zatrudnienia, ochrony macierzyństwa, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Wydaje się, że status osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe należy wiązać ze sformułowaną w nauce prawa administracyjnego koncepcją wyodrębnienia w praktyce władzy dwóch poziomów organizacyjnych. Pierwszy poziom obejmuje władzę polityczną (m.in. Prezydent, Prezes Rady Ministrów, Ministrowie), drugi natomiast służy wyodrębnieniu władzy wykonawczej na poziomie władz i instytucji administracji centralnej³⁸. Daje to podstawę do wyodrębnienia dwóch korpusów stanowisk; politycznego i wykonawczego.

³⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 125 i n.

W świetle obowiązującego stanu prawnego oraz powyższych uwag, uzasadnione jest, jak się wydaje, wyróżnienie dwóch typów zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych; zatrudnienia pracowniczego oraz zatrudnienia ustrojowego (konstytucyjnego)³⁹.

Zdecydowana większość osób sprawujących kierownicze stanowiska państwowe pozostaje w zatrudnieniu pracowniczym w rozumieniu kodeksu pracy, którego źródłem regulacji są odrębne przepisy. Powołanie na kierownicze stanowisko państwowe jest w tym przypadku powołaniem w rozumieniu art. 68 k.p. (Prezes, wiceprezesi NBP, Prezes, wiceprezesi NIK) lub powołaniem „pozornym” będącym swego rodzaju wyznaczeniem do pełnienia danej funkcji⁴⁰. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w przypadku Prezesów i wiceprezesów Sądu Najwyższego oraz NSA. Prezesi, wiceprezesi SN, NSA powoływani są spośród sędziów Sądu Najwyższego, sędziów NSA, a więc spośród osób pozostających w stosunku pracy (stosunku służbowym) z powołania⁴¹. Termin „powołanie” na stanowisko prezesa, wiceprezesa oznacza w tym przypadku powierzenie sędziemu funkcji kierowniczej i jest oderwane od fazy nawiązywania stosunku pracy, dotyczy bowiem pracownika już zatrudnionego w ramach stosunku pracy. Powołanie stanowi w tym przypadku podkreślenie momentu objęcia urzędu prezesa, wiceprezesa⁴². Dochodzi wówczas do modyfikacji treści stosunku pracy w zakresie obowiązków i wynagrodzenia, która jednak nie powoduje przekształcenia się dotychczasowego stosunku pracy w stosunek prawny o innym charakterze. W razie odwołania danej

³⁹ Por. W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy kodyfikacji...*, s. 45.

⁴⁰ Por. A. Kisielewicz, *Zarys prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2004, s. 56.

⁴¹ Szerzej na temat charakteru stosunku pracy sędziów zob. A. Dubownik, *Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy a reforma prawa pracy*, PiZS 2004, s. 8; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 149. Stosunek pracy sędziego nawiązuje się na podstawie powołania, wykazuje jednak zasadnicze cechy stosunku pracy z mianowania. Termin powołanie ma na celu podkreślenie doniosłości aktu nadania sędziemu władzy sądowniczej (inwestytury).

⁴² Tamże.

osoby ze stanowiska prezesa, wiceprezesa będzie ona nadal zatrudniona w ramach dotychczasowego stosunku pracy, który odzyska kształt sprzed powierzenia funkcji w zakresie obowiązków i warunków płacy. Do tej grupy należy zaliczyć także m.in. sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów i wicewojewodów. Wprawdzie są to stanowiska zaliczane do korpusu politycznego, ale zatrudnienie na tych stanowiskach w większym stopniu wykazuje cechy zatrudnienia pracowniczego, niż na pozostałych stanowiskach zaliczonych do kategorii stanowisk ustrojowych.

W zatrudnieniu ustrojowym, konstytucyjnym pozostają natomiast Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz ministrowie⁴³. W podobnej sytuacji pozostają posłowie i senatorowie zawodowi, w tym Marszałek Sejmu Marszałek Senatu, Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu, do których stosuje się ustawę z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawę z 1981 r. wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Zasadniczym problem stanowi sytuacja ostatniej grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Osoby te w praktyce niejako zwyczajowo korzystają z niektórych uprawnień pracownicznych, pomimo, że nie są pracownikami. Brak jest bowiem wyraźnej ustawowej podstawy do stwierdzenia, że przysługuje im taki status. W związku z tym należy podzielić wyrażone w literaturze przez W. Sanetrę, zapatrywanie, w myśl którego, jeżeli przyjmiemy, że osoby takie nie są pracownikami, to pobieranie przez nie świadczeń, które przepisy prawa przyznają pracownikom jest równoznaczne z bezpodstawnym wzbogaceniem i powinno być uznane za naruszenie dyscypliny budżetowej z punktu widzenia prawa budżetowego⁴⁴.

⁴³ Por. W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy...*, s. 46.

⁴⁴ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo...*, s. 309.

4. Koncepcje uregulowania statusu osób na kierowniczych stanowiskach państwowych w zakresie zatrudnienia – uwagi *de lege ferenda*

Przedstawione wyżej uwagi dają podstawę do stwierdzenia, że zatrudnienie na kierowniczym stanowisku państwowym wykazuje pewne cechy pracy świadczonej w ramach stosunku pracy, z wyjątkiem zasadniczej różnicy polegającej na braku lub zredukowaniu podporządkowania występującego na najwyższych stanowiskach państwowych. Daje to, jak się wydaje, podstawę do stwierdzenia, że stosunek prawny w ramach, którego jest wykonywana praca na kierowniczym stanowisku państwowym jest zbliżony do stosunku pracy. Z punktu widzenia prawa pracy mógłby być zatem uznany za nietypowy stosunek pracy lub za formę zatrudnienia, w ramach której osobom zajmującym te stanowiska powinny być przyznane określone uprawnienia pracownicze (zatrudnienie niepracownicze).

W związku z projektowaną rekodyfikacją prawa pracy w nauce prawa pracy zarysowały się dwa stanowiska w sprawie uregulowania statusu prawnego osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Według poglądu, dalej idącego – skoro obecnie, pomimo braku wyraźnej regulacji, w praktyce status prawny tych osób jest zbliżony do statusu pracowniczego, należałoby utrzymać ten kierunek i przesądzić w sposób wyraźny, że zatrudnienie na wysokim stanowisku państwowym następuje na podstawie powołania lub wyboru w rozumieniu kodeksu pracy. Osoby zajmujące omawiane stanowiska uzyskałyby wówczas status pracowników, co usunęłoby obecną swoistą dwuznaczność w podejściu do ich sytuacji prawnej⁴⁵.

Według mniej radykalnego podejścia pewnym minimum byłoby przyjęcie, że osoby zajmujące wysokie kierownicze stanowisko państwowe pozostają w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia objętych kodeksem pracy. Takie podejście umożliwiłoby stosowanie do

⁴⁵ W. Sanetra, *Niektóre sporne zagadnienia kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Problemy...*, s. 46.

nich, na zasadzie odesłania, szeregu przepisów prawa pracy, co powinno jednak znaleźć wyraźne oparcie w przepisach prawa⁴⁶. Chodzi tutaj przede wszystkim o stosowanie kodeksowych reguł ochrony wynagrodzenia za pracę, regulacji dotyczących czasu pracy, ochrony pracy kobiet, przepisów o urloпах wypoczynkowych i innych kodeksowych przepisów o świadczeniach pracowniczych oraz przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy czy też przepisów normujących problematykę wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Regulacjami dotyczącymi niepracowniczego zatrudnienia osób na kierowniczych stanowiskach państwowych powinni być także objęci posłowie i senatorowie zawodowi, gdyż ich zatrudnienie wykazuje zasadnicze podobieństwa do stosunków pracy nawiązywanych na podstawie wyboru⁴⁷.

Możliwe wydaje się przyjęcie także innego stanowiska opierającego się na przedstawionym wyżej podziale kierowniczych stanowisk państwowych na polityczne (ustrojowe) i administracyjne. Bazując się na założeniu, że stanowiska państwowe określone w Konstytucji mają charakter polityczny należałoby przyjąć, iż nie powinny one być objęte regulacjami kodeksu pracy, gdyż może to stanowić okazję do politycznych przetargów oraz narażenia na szwank powagi tych stanowisk. Należy zgodzić się z L. Florkiem, że zakres podmiotowy Kodeksu pracy nie powinien obejmować zwłaszcza najwyższych stanowisk państwowych (Prezydent, Premier, ministrowie). Kwestie dotyczące niektórych uprawnień zbliżonych do pracowniczych stanowią problem drugorzędny w stosunku do politycznego aspektu wykonywania przez nich obowiązków i towarzyszących temu uprawnień⁴⁸. Źródłem regulacji uprawnień związanych z zajmowaniem tych stanowisk powinna być odrębna ustawa. Nie ma natomiast, jak się wydaje przeszkód, co do objęcia zakresem podmiotowym kodeksu pracy pozostałych kierowniczych stanowisk państwowych, łącznie z nadaniem takim osobom statusu pracowników.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo...*, s. 310.

⁴⁸ L. Florek, *Kodyfikacyjne problemy prawa pracy*, [w:] *Problemy...*, s. 14.

Na zakończenie należy zasygnalizować tendencje dotyczące uregulowania sytuacji osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych, które znalazły odzwierciedlenie w projekcie kodeksu pracy opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy⁴⁹. W szczególności warto odnotować ogólną tendencję do objęcia zakresem podmiotowym przyszłego kodeksu pracy zatrudnienia na kierowniczych stanowiskach państwowych. Szczegółowa analiza proponowanych regulacji wskazuje, że Komisja starała się przyjąć w sprawie kierowniczych stanowisk państwowych rozwiązanie kompromisowe. W odniesieniu do takich stanowisk jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przyjęto koncepcję zatrudnienia niepracowniczego, o czy świadczy umieszczenie regulacji w księdze siódmej projektu kodeksu pracy zatytułowanej „Zatrudnienie niepracownicze”. Osoby zajmujące wymienione stanowiska nie posiadałyby statusu pracownika w rozumieniu kodeksu pracy, lecz pozostawałyby w tzw. zatrudnieniu niepracowniczym (art. 484 projektu). Do osób tych stosowane byłyby jednak odpowiednio przepisy kodeksu pracy dotyczące ochrony wynagrodzenia za pracę, urlopów wypoczynkowych, ochrony rodzicielstwa oraz pozostałe przepisy zamieszczone w księdze czwartej kodeksu pracy, czyli przepisy dotyczące ochrony pracy. Ponadto okres pełnienia tych stanowisk byłby wliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Komisja stanęła zatem na stanowisku, że zatrudnienie na najwyższych stanowiskach państwowych, z uwagi na jego polityczno-ustrojową specyfikę jest zatrudnieniem specyficznym i nie powinno być regulowane w sposób typowy dla pracowników.

Zgodnie z projektowanym art. 485 § 1 kodeksu pracy do osób zatrudnionych na innych stanowiskach niż wymienione w art. 484 projektu, objętych ustawą o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach, stosowane byłyby przepisy Kodeksu pracy. Przyjęte

⁴⁹ Kodeks pracy opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, kwiecień 2007, Strona internetowa MPiPS <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1250>, s. 145.

rozwiązanie oznacza zatem, jak się wydaje, że intencją Komisji było, aby osoby zatrudnione na innych kierowniczych stanowiskach państwowych, wymienionych w wyżej powołanej ustawie były pracownikami w rozumieniu kodeksu pracy. Dotyczyłoby to m.in. kierowników urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu, wojewodów i wicewojewodów.

Odmienne rozwiązanie zostało zaproponowane przez Komisję w odniesieniu do Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, wicemarszałka Sejmu i wicemarszałka Senatu oraz posłów i senatorów. Postanowiono mianowicie, że ich prawa, obowiązki i odpowiedzialność powinny normować odrębne przepisy. Jednakże spory wynikające z zatrudnienia tych osób Komisja proponuje poddać właściwości sądów pracy (art. 485 § 3 projektu k.p.).

ABSTRACT

The Legal situation of persons employed at managerial government posts – *de lege lata* and *de lege ferenda*

In the article „The Legal situation of persons employed at managerial government posts – *de lege lata* and *de lege ferenda*” notes, the author subjects to analysis the currently obliging legal provisions regulating the legal situation of persons holding managerial government posts from the point of view of a character of their employment. The basic problem refers to a question whether legal acts constituting the grounds of appointment of the discussed posts, create a relation of labour, or a legal relation of another character (administrative and legal, political and of the system). The author presents representative standpoints of the doctrine in this matter and on basis of analysis of employment features on managerial government posts formulates a conclusion that from the point of view of a relation of labour features this employment could be recognised as an untypical form of non-employee employment, in the scope of which the determined employee entitlements should be granted to persons holding these posts.

Provisions of a labour code draft were also considered closer concerning employment on managerial government posts. The analysis of these regulations indicates acceptance by KKPP a compromise solution in this matter. In

Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach...

relation to the highest government posts a conception of non-employee employment has been accepted. The Commission assumed that employment on these posts, because of its political and of the system specificity, is the untypical employment and cannot be regulated in a way typical for employees. However, employment on other managerial government posts should have the employee character.