



Jakub Stelina

Uniwersytet Gdański

CHARAKTER PRAWNY STOSUNKÓW ZATRUDNIENIA KONSTYTUCYJNOPRAWNEGO

1. W doktrynie prawa pracy dokonuje się klasyfikacji stosunków zatrudnienia na pracownicze i niepracownicze¹. Pracowniczym stosunkiem zatrudnienia jest oczywiście stosunek pracy, uregulowany przepisami prawa pracy, natomiast w grupie niepracowniczych stosunków zatrudnienia wyróżnić możemy aż pięć ich rodzajów: cywilnoprawne stosunki zatrudnienia, administracyjne stosunki zatrudnienia (stosunki służbowe), penalne stosunki zatrudnienia, stosunki zatrudnienia duchownych oraz ustrojowe stosunki zatrudnienia. Jak łatwo zauważyć, tylko pierwsze trzy rodzaje stosunków prawnych odgrywają istotną rolę w systemie prawnej regulacji zatrudnienia zależnego i zarobkowego. Pozostałe zaś mają, statystycznie rzecz ujmując, charakter w istocie marginalny, służą z reguły zapewnieniu niezbędnego oprzyrządowania prawnego nietypowym przypadkom wykonywania różnego rodzaju zajęć, w których funkcja zarobkowa często schodzi na dalszy plan. Trudno się zatem dziwić, że także zainteresowanie doktryny prawa nie jest równomiernie rozłożone na poszczególne rodzaje stosunków zatrudnienia. Najwięcej uwagi poświęca się stosunkom pracy, które są przedmiotem samodzielnej gałęzi prawa i jako takie doczekały się pogłębionych analiz teoretyczno- i dogmatycznoprawnych, jak również są obiektem stałego zainteresowania judykatury. Nieco mniej uwagi doktryna poświęca stosunkom zatrudnienia cywilnoprawnego, a jeszcze mniej stosunkom służbowym. Natomiast niemal całkowity brak refleksji teoretycznej, a także szczątkowe wypowiedzi w orzecznictwie sądowym, charakteryzują pozostałe stosunki zatrudnienia niepracowniczego.

Celem niniejszego opracowania jest częściowe przynajmniej zapełnienie tej luki w odniesieniu do tzw. zatrudnienia ustrojowego, zwanego także konstytucyjnoprawnym. Co prawda, z punktu widzenia podziału prawa na gałęzie, regulacje prawne dotyczące zatrudnienia o charakterze ustrojowym przynależą

¹ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku, Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 315.

do przedmiotu prawa konstytucyjnego, to jednak w doktrynie tego prawa podejmowane są wyłącznie zagadnienia pozostające w związku ze statusem osób wykonujących najważniejsze funkcje publiczne jako jednoosobowych organów państwa lub jako członków organów kolegialnych. Pomija się natomiast aspekty wynikające z zawodowego wykonywania tych funkcji oraz ich socjalnego zabezpieczenia, a jeśli już wątki te są poruszane, to właściwie nie wykraczają one poza opisy stanu prawnego. A przecież z punktu widzenia interesów osób piastujących wysokie funkcje publiczne czy zasiadających w najwyższych organach władzy publicznej są to kwestie o dużej doniosłości praktycznej. Rodzą one zresztą także problemy natury teoretycznej, wymagające przynajmniej zasygnalizowania w literaturze przedmiotu. Wydaje się, że dobrym miejscem dla zajęcia się tą właśnie problematyką może być opracowanie zbiorowe o interdyscyplinarnym charakterze, jakim jest Księga Jubileuszowa poświęcona uhonorowaniu osoby i dorobku Profesora Andrzeja Pułło, byłego Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, wybitnego znawcy zagadnień ustrojów państwowych. Na wstępie zastrzec należy, że niniejsze opracowanie ogranicza się wyłącznie do wstępnego zasygnalizowania węzłowego problemu, jakim jest określenie charakteru prawnego stosunku zatrudnienia konstytucyjnoprawnego. Bardziej szczegółowe rozważania wymagają dalszych pogłębionych analiz teoretycznych.

2. Charakteryzując stosunki zatrudnienia konstytucyjnoprawnego, należy przybliżyć zakres podmiotowy oraz kryteria ich delimitacji pośród innych pokrewnych konstrukcji prawnych. Jak już wskazano, problematyka ta nie jest w doktrynie przedmiotem szczegółowych analiz. Z wypowiedzi ogólnych, głównie z zakresu prawa pracy wynika, że zatrudnienie typu ustrojowego dotyczy osób pełniących służbę publiczną (w szerokim tego słowa znaczeniu) w organach kolegialnych (np. parlament, uchwałodawcze organy kolegialne samorządu terytorialnego) czy na wysokich stanowiskach państwowych (np. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów czy ministrowie). Brakuje natomiast refleksji na temat charakteru prawnego i cech charakteryzujących to zatrudnienie, przez co utrudnione jest dokładne ustalenie jego zakresu podmiotowego.

Wydaje się, że odnosząc się do tej kwestii, poczynić należy dwie uwagi wstępne. Mianowicie już pobieżna analiza stosunków kwalifikowanych w doktrynie jako zatrudnienie ustrojowe pozwala na wysunięcie wniosku, że mamy tu do czynienia w istocie z dwiema odrębnymi grupami osób – pierwszą stanowią członkowie organów kolegialnych, drugą – osoby piastujące wysokie stanowiska państwowe (pełniące funkcje organów państwa). Ponadto przy analizowaniu owych stosunków celowe wydaje się sięgnięcie do zasad uregulowanych w ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe², a w szczególności do zakresu podmiotowego tej ustawy. W jej przepisach wymieniono kierownicze stanowiska państwowe, dzieląc je na

² Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.

4 grupy: 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2) Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefa Służby Cywilnej, Głównego Inspektora Pracy, zastępcy Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, 3) Ministra Stanu, Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Prokuratora Generalnego, wiceprezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, 4) Prezesa Polskiej Akademii Nauk, sekretarza stanu, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszego zastępcy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarza stanu (wiceministra), wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Rzecznika Praw Dziecka, Zastępcy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Ubezpieczonych, kierownika urzędu centralnego, wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, wojewody, zastępcy kierownika urzędu centralnego, wicewojewody.

Prima facie wydaje się, że wymienione wyżej osoby – jako pełniące funkcje jednoosobowych organów lub ich zastępców – pozostają właśnie w stosunkach zatrudnienia konstytucyjnoprawnego. Teza ta wymaga jednak wersyfikacji.

3. W przeciwieństwie do wielu innych stosunków zatrudnienia (zwłaszcza stosunków pracy, cywilnoprawnych i służbowych) samo pojęcie stosunku zatrudnienia ustrojowego ma charakter doktrynalny, jest pojęciem języka prawniczego a nie prawnego, co więcej w obowiązujących przepisach prawa nie ma nawet wyraźnych podstaw do wykreowania jakiegoś osobnego podsystemu normatywnego, obejmującego omawiany typ zatrudnienia. Wobec tego zasadniczego znaczenia nabiera kwestia kryteriów kwalifikacji określonych stosunków zatrudnienia jako ustrojowych. Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że sprawowanie funkcji jednoosobowego organu administracji lub władzy publicznej, jak również członkostwo w kolegiальnym organie państwa, wiąże się z wykonywaniem przez daną osobę lub zespół osób uprawnień władczych, administracyjnych i reprezentacyjnych. Uprawnienia te (wraz z towarzyszącymi im obowiązkami) składają się na szczególnego rodzaju więź prawną, której treścią jest sprawowanie władztwa publicznego (administracyjnego lub politycznego). Podobna relacja zachodzi w odniesieniu do osób pełniących funkcje organów prywatnych osób prawnych. Na gruncie prawa handlowego omawiana więź prawna nazywana jest stosunkiem organizacyjnoprawnym³. Cechą charaktery-

³ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2001, s. 308.

styczną dla stosunków organizacyjnoprawnych jest skupienie w ich treści niemal wyłącznie uprawnień reprezentacyjnych i zarządczych (w przypadku organów państwa byłyby to także uprawnienia polityczne, administracyjne i władcze). Możliwe jest ponadto, aby w treści tych stosunków ujęte były także elementy związane z posiadaniem przez daną osobę statusu zatrudnionego, choć z reguły ich zakres jest niewielki (np. prawo do wynagrodzenia). Dlatego w celu zabezpieczenia interesów zawodowych i socjalnych osób pełniących funkcje organów przewiduje się często możliwość nawiązywania dodatkowych stosunków prawnych o charakterze obligacyjnym. Owe stosunki wyznaczają wówczas status „zatrudnieniowy” danej osoby.

Powiązanie funkcjonalne pomiędzy stosunkami organizacyjnoprawnymi a stosunkami obligacyjnymi polega na tym, że obowiązki związane z pełnieniem funkcji organu są inkorporowane do treści stosunku obligacyjnego, stając się wyznacznikiem parametru przedmiotu zobowiązania (wykonywanie funkcji staje się obowiązkiem obligacyjnym, np. pracowniczym). Co więcej, obowiązki te, jakkolwiek nie tracą swojego pierwotnego (tj. organizacyjno- lub publicznoprawnego) charakteru, niemniej jednak przy kwalifikacji statusu prawnego danej osoby schodzą one na dalszy plan, ustępując pola właśnie owemu stosunkowi obligacyjnemu, mimo że ma on często jedynie akcesoryjny i służebny charakter względem stosunku organizacyjnoprawnego. Oznacza to więc, że osoba związana z określonym podmiotem stosunkiem organizacyjnoprawnym jest uznawana przede wszystkim za pracownika, zleceniobiorcę lub wykonawcę umowy, zależnie od charakteru stosunku obligacyjnego, w którym pozostaje (obok stosunku organizacyjnego).

A zatem dla prawnej kwalifikacji przypadków zatrudnienia osób piastujących funkcje organów administracji czy władzy państwowej kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy stosunkom organizacyjnoprawnym towarzyszą stosunki obligacyjne, a jeśli tak – to jakie. Odrzucając *a priori* możliwość zakwalifikowania tych stosunków prawnych w kategoriach zatrudnienia penalnego i zatrudnienia duchownych pozostają przede wszystkim do rozważania dwa rodzaje stosunków obligacyjnych, a więc stosunki pracy i stosunki cywilnoprawne, oraz – administracyjnoprawny w swej naturze – stosunek służbowy.

Stosunki zatrudnienia cywilnoprawnego nawiązywane są na podstawie takich umów, jak umowa zlecenia, o świadczenia usług, o dzieło, agencyjna, chałupnicza itp. Mają one charakter zobowiązaniowy, przy czym przedmiot tego zobowiązania jest zwykle określany wąsko, za pomocą parametru określonych czynności czy usług. Wydaje się, że z co najmniej dwóch powodów trudno byłoby kwalifikować zatrudnienie osób piastujących funkcje organów państwa czy członków ciał kolegialnych (wyłanianych z reguły w wyborach) w kategoriach zobowiązań cywilnoprawnych, a jeszcze trudniej stosować do tych osób rozwiązania zawarte w kodeksie cywilnym (np. dotyczące reżimów odpowiedzialności czy kształtowania treści wzajemnych relacji). Po pierwsze – z osobami tymi

nie zawiera się osobnych cywilnoprawnych umów na sprawowanie funkcji publicznej, po drugie – parametr określonych czynności czy usług jako wyznacznik modelu zobowiązania cywilnoprawnego nie pasuje do specyfiki zatrudnienia w charakterze organu państwa.

Nieco inaczej omawiana kwestia wygląda w odniesieniu do stosunków pracy. Stosunki te są nawiązywane nie tylko na podstawie umowy o pracę, ale także na podstawie mianowania, wyboru i powołania (a także – co ma z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań mniejsze znaczenie – spółdzielczej umowy o pracę). Specyfiką tych tzw. pozaumownych podstaw nawiązania stosunku pracy jest właśnie to, że często są one wykorzystywane jako równoległa podstawa do kreowania zarówno stosunków pracy, jak i stosunków organizacyjnoprawnych. W przypadku stosunków pracy zwrócić trzeba jednak uwagę na pewne trudności, przede wszystkim natury konstrukcyjnej. Przede wszystkim stosunki pracy są ukształtowane wedle modelu określonego w art. 22 § 1 k.p. Przepis ten wśród cech konstrukcyjnych stosunku pracy wymienia przede wszystkim kierownictwo pracodawcy. Przybiera ono postać tzw. podporządkowania pracowniczego, którego głównym przejawem jest obowiązek wykonywania poleceń pracodawcy dotyczących pracy umówionego rodzaju. Poprzez okoliczność zobowiązania się w umowie o pracę lub innym akcie kreującym stosunek pracy do wykonywania pracy określonego rodzaju pracownik poddaje się zależności pracodawcy, oddając swoją osobę do jego dyspozycji. Jednocześnie przepisy prawa pracy, chroniąc interesy socjalne pracowników zakreślają też ramy czasowe i przestrzenne dyspozycyjności pracowniczey. Pracodawca może wykraczać poza te ramy tylko w ściśle przewidzianych przepisami prawa pracy przypadkach. Co prawda, w przepisach prawa istnieje podstawa normatywna kwalifikacji stosunków zatrudnienia osób piastujących funkcje organów państwa jako pracowników (z powołaniem, a nie umową o pracę jako podstawą nawiązania stosunku pracy)⁴, niemniej jednak biorąc pod uwagę zarysowany wyżej model stosunku pracy, należy przyjąć, że przynajmniej w części przypadków kwalifikacja taka ze względu na konstrukcję stosunku pracy jest niemożliwa lub napotyka istotne przeszkody. Trudno bowiem odnaleźć elementy podporządkowania pracowniczego wobec np. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów czy nawet ministrów, kierowników urzędów centralnych, a tym bardziej parlamentarzystów czy radnych. Warto jednak odnotować, że sam ustawodawca może – mimo braku cech modelowych stosunku pracy – nadać określonemu zatrudnieniu charakter pracowniczy (tak dzieje się np. w odniesieniu do osób zajmujących najwyższe stanowiska kierow-

⁴ Zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 269) „Przepisów ustawy 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 przepisach szczególnych”.

niczne w przedsiębiorstwach, a na gruncie administracji – wobec organów jednostek samorządu terytorialnego).

Teoretycznie istnieje możliwość, by funkcję stosunku obligacyjnego, zabezpieczającego status zawodowo-socjalny osób piastujących stanowiska organów, pełnił stosunek służbowy. Jest to konstrukcja prawna, genezą swą sięgająca koncepcji służby publicznej funkcjonariuszy zatrudnionych w aparacie państwowym. Obecnie stosunki służbowe są nawiązywane w tzw. formacjach zmilitaryzowanych (wojsku, policji, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Służbie Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, cywilnych służbach specjalnych)⁵. O przynależności określonej służby państwowej do formacji zmilitaryzowanej, a więc w konsekwencji o zastosowaniu w tej formacji konstrukcji stosunku służbowego, a nie stosunku pracy, decyduje państwo. W okresie przedwojennym dystynkcja na zatrudnienie pracownicze i służbowe była dość klarowna. Wszystkie stosunki zatrudnienia o charakterze prywatnoprawnym podlegały prawu cywilnemu i prawu pracy, natomiast stosunki, w których podmiotem zatrudniającym było państwo lub jego jednostki organizacyjne, podlegały reżimowi prawa publicznego i przybierały postać stosunków służbowych.

W wyniku procesów historycznych mających miejsce po II wojnie światowej zatrudnienie publicznoprawne w części przypadków uległo transformacji w zatrudnienie pracownicze. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do osób zatrudnionych w aparacie administracyjnym (w tym urzędników państwowych), nauczycieli, osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych (np. na kolei) itp. Stosunki służbowe, w jakich osoby te pozostawały, przekształciły się w stosunki pracy oparte na mianowaniu bądź nawet na umowie o pracę. Znane były też zjawiska odwrotne, tak np. w 1999 r. wyjęto funkcjonariuszy celnych z zakresu normowania prawa pracy i poddano ich reżimowi prawa służbowego. A zatem o kwalifikacji prawnej danego rodzaju zatrudnienia jako zatrudnienia służbowego decyduje sam ustawodawca, określając daną więź prawną, w jakiej pozostają pracownicy państwowi, mianem stosunku służbowego. Stąd można przyjąć, że status funkcjonariuszy pozostających w stosunkach służbowych mają osoby pełniące funkcje organów w tzw. służbach zmilitaryzowanych (np. Komendant Główny Policji).

Jak widać, kolejne etapy selekcji negatywnej prowadzą do zakwestionowania istnienia jakiejś generalnej reguły, w myśl której osoby piastujące jednoosobowo lub kolegialnie funkcje najważniejszych organów w strukturach administracji i władzy państwowej są zawsze pracownikami, zleceniobiorcami albo funkcjonariuszami służbowymi. Brak podstaw do wyprowadzenia takiej zasady, co nie wyklucza, że w odniesieniu do niektórych stanowisk ustawodawca dokonuje wprost zakwalifikowania danej grupy osób do określonego reżimu zatrudnienia. Jako przykłady takich sytuacji wskazać można stanowiska organów jedno-

⁵ T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina: *Stosunek służbowy, System prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 14 i n.

stek samorządu terytorialnego, obsadzone w drodze wyboru, którym przepisy prawa nadają status pracowników, czy stanowiska organów – szefów niektórych zmilitaryzowanych służb państwowych (np. policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej itp.), którzy pozostają w stosunkach służbowych. Można więc sformułować tezę, że z zatrudnieniem o charakterze konstytucyjnoprawnym (ustrojowym) mamy do czynienia jedynie w tych przypadkach, w których taka szczegółowa kwalifikacja prawna jest niemożliwa.

4. Z dotychczasowych rozważań wyłania się obraz stosunków zatrudnienia konstytucyjnoprawnego (ustrojowego) jako obejmujących swym zakresem dwie osobne podgrupy: a) członków kolegialnych organów państwowych i b) osoby pełniące funkcje jednoosobowych organów państwa.

Ad a). Organy kolegialne zajmują w strukturze organów władzy i administracji państwowej ważne miejsce. Najogólniej można je podzielić na trzy podstawowe grupy. W pierwszej grupie znajdują się wyłonione w trybie wyborczym ciała o charakterze stanowiącym. Są one zatem instytucjonalnym wyrazem demokracji przedstawicielskiej i to na wszystkich szczeblach władzy państwowej, a więc ogólnopaństwowym (parlament), regionalnym (sejmiki wojewódzkie) i lokalnym (rady gmin i powiatów), a także ponadnarodowym (Parlament Europejski). W drugiej grupie znajdują się organy powołane do wykonywania funkcji administracyjnych lub zadań z zakresu ochrony prawnej, jeśli w składzie tych organów odzwierciedlone powinny być jakieś parytety polityczne, środowiskowe czy zawodowe. Jako przykłady tego typu organów można wskazać Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Radę Polityki Pieniężnej itd. I wreszcie w trzeciej grupie znajdują się różnego rodzaju ciała kolegialne o charakterze doradczym czy opiniodawczym, wykonujące funkcje służebne wobec organów administracji lub władzy państwowej (np. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Rada Służby Publicznej itd.).

Członkostwo w wymienionych ciałach nabywa się bądź poprzez wybory (bezpośrednie lub pośrednie) bądź w drodze desygnacji (ten sposób dotyczy najczęściej wyłaniania ciał kolegialnych zaliczonych do grupy trzeciej). Zakres obowiązków i uprawnień członków organów kolegialnych regulują przepisy ustrojowe dotyczące ich funkcjonowania, przy czym jeśli chodzi o sferę uprawnień zawodowo-socjalnych to jest ona najczęściej bardzo niewielka, ograniczająca się z reguły do gratyfikacji w postaci diety lub uposażenia (wyjątkiem jest jedynie sytuacja prawna parlamentarzystów, zwłaszcza tzw. zawodowych, którym czas pełnienia mandatu deputowanego jest traktowany nawet jako okres zatrudnienia). Przyjąć jednak należy, że żadna z osób pełniących różnego rodzaju funkcje w kolegialnych organach państwowych nie pozostaje w obligacyjnym stosunku zatrudnienia.

Ad b). Osoby pełniące funkcje jednoosobowych organów administracji lub władzy państwowej mają szczególny status prawny, gdyż nie wchodzi one – co do zasady – w skład korpusu urzędniczego. Stanowią więc osobną – obok urzęd-

ników i personelu pomocniczego – grupę osób zatrudnionych w administracji i innych jednostkach sfery publicznej. Wyjątkiem są tu jedynie osoby pełniące funkcje organów jednostek samorządu terytorialnego, którym ustawa wyraźnie nadaje nie tylko status pracowniczy, ale nawet kwalifikuje je do kategorii urzędników samorządowych. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa w polskim prawie urzędniczym. Grono osób wykonujących funkcje jednoosobowych organów państwa nie pokrywa się z zakresem podmiotowym ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Z przedstawionej wyżej listy wynika, że tylko część osób wymienionych w tej ustawie zajmuje stanowiska organów, część zaś takiego charakteru nie ma (np. sekretarze i podsekretarze stanu, zastępcy szefów urzędów czy instytucji itd.). Konstatacja ta jest ważna o tyle, że jak wspomniano wcześniej, o statusie zawodowym („zatrudnieniowym”) danej osoby decyduje to, czy obok stosunku organizacyjnego pozostaje ona stroną jeszcze jakiegoś stosunku obligacyjnego bądź stosunku służbowego. Jeśli tak, to poza statusem wynikającym z ulokowania takiej osoby w hierarchii organów i instytucji państwowych, osoba taka będzie posiadała przymiot pracownika lub funkcjonariusza państwowego, a w konsekwencji będą miały do niej wprost zastosowanie przepisy prawa pracy lub przepisy właściwej pragmatyki służbowej. O zatrudnieniu o charakterze konstytucyjnoprawnym możemy zatem mówić jedynie wobec tych osób, które wykonują zatrudnienie jako organ państwa jedynie w ramach stosunku organizacyjnoprawnego (bez pozostawiania w stosunku obligacyjnym lub stosunku służbowym).

5. Z dotychczasowych wywodów zdaje się wynikać wniosek następujący. Każda z osób pełniących funkcję jednoosobowego organu państwa bądź wchodząca w skład organu państwa o charakterze kolegalnym, pozostaje w tzw. stosunku organizacyjnoprawnym. Treścią tego stosunku jest wykonywanie kompetencji przypisanych temu organowi przez obowiązujące przepisy ustrojowe określające jego status i zadania. W zależności od rodzaju danego organu kompetencje te mogą mieć charakter polityczny, władczy, administracyjny lub reprezentacyjny. Natomiast w ograniczonym zakresie w stosunkach organizacyjnych przewidziane są uprawnienia mające na celu zabezpieczenie interesów socjalnych osób w nich pozostających (przykładem takich uprawnień będzie wynagrodzenie uregulowane przywołaną wyżej ustawą z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). W przypadku niektórych organów państwa, zwłaszcza jednoosobowych, stosunkowi organizacyjnemu towarzyszy inny stosunek prawny, którego treścią są określone uprawnienia i obowiązki związane wyłącznie z wykonywaniem przez daną osobę fizyczną zatrudnienia. Stosunki te mają wówczas na celu zapewnienie uprawnień socjalno-bytowych osobom pełniącym funkcje organów państwa. Analiza przepisów regulujących wykonywanie zatrudnienia takich osób pozwala wyróżnić dwie grupy takich stosunków – chodzi mianowicie o stosunki pracy i o stosunki służbowe (w przypadku osób pełniących funkcje organów państwa nie ma podstaw do wy-

różniania tu stosunków cywilnoprawnych, powstających z mocy umów zlecenia czy umów o świadczenie usług). Stosunki pracy są nawiązywane wówczas, gdy na danym stanowisku zachowane zostają cechy konstrukcyjne stosunku pracy (a więc pewne elementy podporządkowania organizacyjnego względem podmiotów zwierzchnich) albo gdy – pomimo braku takich elementów – przepis ustawy wyraźnie kwalifikuje dane zatrudnienie jako pracownicze. Podstawą nawiązania stosunków pracy z wymienionymi osobami są wówczas akty powołania lub wyboru. Stosunki służbowe są natomiast nawiązywane z osobami pełniącymi funkcje organów państwa stojących na czele różnych struktur w służbach zmilitaryzowanych. Jeśli zgodnie z przepisami danej pragmatyki szef służby wchodzi w skład jej korpusu osobowego, wówczas zachowuje on także status funkcjonariusza.

Można zatem przyjąć, że zatrudnienie ustrojowe (konstytucyjne) ma miejsce wówczas, gdy podstawą zatrudnienia danej osoby wykonującej funkcję publiczną w charakterze organu państwa jest wyłącznie stosunek organizacyjny, a więc gdy nie dochodzi jednocześnie do nawiązania z nią innego stosunku prawnego (stosunku pracy lub stosunku służbowego). W konsekwencji należy przyjąć, że do osób pozostających w zatrudnieniu ustrojowym w podanym znaczeniu nie stosuje się przepisów prawa pracy ani przepisów pragmatyk służbowych. Oznacza to, że w większości przypadków status zawodowo-socjalny osób pełniących funkcje organów jest praktycznie nieuregulowany. Poza prawem do wynagrodzenia wynikającym z ustawy o wynagradzaniu osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych regulacje o charakterze ustrojowym nie przewidują bowiem żadnych innych uprawnień z tego zakresu. Wyjątkiem są tu jedynie parlamentarzyści, których status zawodowo-socjalny wynika z ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁶. Opisany stan, zwłaszcza w odniesieniu do osób piastujących jednoosobowo funkcje najwyższych organów państwa, jest bardzo niezadowolający i powoduje wiele wątpliwości praktycznych związanych z ustaleniem uprawnień socjalnych i zawodowych omawianej grupy osób. Dlatego konieczne jest prowadzenie dalszych analiz w tej kwestii, a być może także sformułowanie pewnych wniosków *de lege ferenda*. Zadanie to przekracza jednak ramy niniejszego artykułu.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm. Szerzej na ten temat zob. K. Grajewski, J. Stelina, *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 27 i n.

Jakub Stelina

LEGAL NATURE OF CONSTITUTIONAL LEGAL EMPLOYMENT RELATIONS

The article discusses the legal nature of the so-called constitutional legal employment, also known as systemic employment, which is a legal relationship which concerns persons performing functions of the most important state authorities (f. ex. the President, the Prime Minister, ministers) or the members of collective state authorities (f. ex. the members of parliament). Each of these persons remain in the so called organizational legal relationship, the content of which concerns the exercise of political, governmental, administrative or representative competences. Sometimes labor relations are established with persons holding the functions of state authorities in order to protect their social and professional interests, but it is not always the case. This means that in most cases the professional and social status of such persons is virtually unregulated. The only privilege they enjoy in all such cases is the right to remuneration (except for parliamentarians, who have a high degree of professional and social rights). This situation is highly unsatisfactory and raises a number of practical questions related to the establishment of professional and social rights (f. ex. the right to leave) of persons who hold the functions of state authorities.