

Uczelnia Łazarskiego
Wydział Prawa i Administracji
Mgr. Katarzyna Tomiło-Nawrocka

Fakultatywne przesłanki zwolnienia ze służby w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem dr hab. prof. UŁa Przemysława Szustakiewicza

Słowa kluczowe: stosunek służbowy, funkcjonariusz, żołnierz zawodowy, sąd administracyjny, zwolnienie ze służby

Streszczenie rozprawy doktorskiej

W niniejszej rozprawie podjęto próbę analizy zagadnienia charakteru prawnego fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Rozważania na temat charakteru prawnego stosunków służbowych koncentrują się na rozwiązaniu stosunku służbowego. Problematyka rozwiązania stosunku służbowego z uwagi na zaistnienie przesłanek fakultatywnych zwolnienia ze służby nie była dotychczas przedmiotem badań w sposób całościowy.

Celem niniejszej pracy jest próba klasyfikacji fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby oraz ich analiza na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych, a także wskazanie rozbieżności w judykaturze. Rozważania będą się koncentrować wokół problematyki decyzji uznaniowych, pozostawiających organom administracji pewien luz decyzyjny w kształtowaniu polityki kadrowej, co wpływa na status funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Rozprawa ma charakter teoretyczno-empiryczny. W badaniach nad problematyką fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczną. Pomocniczo zastosowano metodę prawnohistoryczną oraz systemową.

W pierwszym rozdziale pracy przeanalizowane zostało umiejscowienie stosunku służbowego w polskim porządku prawnym. Wskazano na konkretne uregulowania wynikające z Konstytucji oraz prawa międzynarodowego. Wobec braku regulacji ogólnej, obejmującej całą służbę państwową, status funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych został uregulowany niejednolicie. Każda z wydzielonych służb posiada własne unormowania o charakterze ustawowym, które zostały przedstawione oraz omówione, jednocześnie opisując historię uregulowań dotyczących stosunków służbowych.

Następnie omówiono pojęcie stosunku służbowego, jego istotne elementy (m.in. obowiązek poświęcenia, dyspozycyjność, podporządkowanie i przyznanie szczególnych

uprawnień w związku z wykonywaniem służby), sposoby nawiązania stosunku służbowego (mianowanie, powołanie), a ponadto przedstawiono etapy postępowania kwalifikacyjnego poprzedzającego przyjęcie kandydata do danej służby.

W ostatniej części rozdziału przeanalizowano stosunek służbowy na tle prawa pracy, bowiem zagadnienie stosunków służbowych leży w zainteresowaniu zarówno doktryny prawa pracy, jak i prawa administracyjnego. Jednocześnie pokazano, jak ustrój polityczny Polski wpływał na zakwalifikowanie stosunków służbowych do prawa pracy bądź prawa administracyjnego.

W drugim rozdziale poddano analizie tryby rozwiązania stosunku służbowego, tj. jego wygaśnięcie oraz zwolnienie ze służby – z urzędu lub na wniosek. Zaprezentowano podział obligatoryjnych przesłanek na przesłanki o charakterze powszechnym (ogólnym) – występujących w większości omawianych uregulowań oraz szczególnym – wyszczególnionych w niektórych ustawach. Przesłanki obligatoryjne o charakterze szczególnym zostały przedstawione według poszczególnych służb, albowiem są charakterystyczne dla konkretnej formacji. Takie ich przedstawienie ma stanowić tło do dalszych rozważań na temat fakultatywnych przesłanek, co jest głównym tematem pracy, jednocześnie ma za zadanie wykazanie niekonsekwencji ustawodawcy, który te same podstawy zwolnienia raz umieszcza w pragmatykach służbowych w obligatoryjnych podstawach, a innym razem w fakultatywnych.

Ponadto zaproponowano autorski podział przesłanek fakultatywnych zwolnienia ze służby na:

- ogólne, wynikające z winy funkcjonariusza, czyli przesłanki uzależnione od postępowania samego funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego, występujące w większości ustaw pragmatycznych,
- ogólne przesłanki zwolnienia ze służby wynikające z funkcjonowania formacji zmilitaryzowanej,
- przesłanki szczególne, warunkujące zwolnienie ze służby, charakterystyczne dla konkretnej formacji zmilitaryzowanej, wynikające z zachowania funkcjonariusza w służbie i poza nią,
- przesłanki umożliwiające zwolnienie funkcjonariusza lub żołnierza ze służby z uwagi na ważny interes służby bądź zaistnienia potrzeb sił zbrojnych.

W rozdziale trzecim w sposób szczegółowy przeanalizowano fakultatywne przesłanki zwolnienia ze służby, uwzględniając podaną klasyfikację. Poddano badaniom przesłankę zwolnienia z uwagi na ważny interes służby, która jest najczęściej stosowaną przesłanką w

decyzjach administracyjnych o zwolnieniu ze służby. Zaprezentowano sposób odczytywania pojęcia *ważny interes służby* w kontekście wymogu stawianego funkcjonariuszom w ustawach pragmatycznych, aby służbę w szeregach formacji pełniły tylko osoby o nieposzlakowanej bądź nieskazitelnej opinii.

W ostatnim rozdziale dokonano analizy problematyki badania legalności decyzji o zwolnieniu ze służby przez sądy administracyjne. Wykazano, że stosunek służbowy jako sprawa stanowi sprawę administracyjną. Przedstawiono elementy konieczne decyzji administracyjnych. Streszczono zakres kognicji sądów administracyjnych. Ponadto omówiono zakres kontroli sądowej decyzji o zwolnieniu ze służby przez sądy administracyjne oraz przedstawiono pierwszeństwo zastosowania przesłanek w przypadku ich zbiegu.

Podjęte rozważania mają na celu przedstawienie stanów faktycznych oraz prawnych spraw oraz zwrócenie uwagi na potrzebę doprecyzowania fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby tak, aby nie istniały możliwości dowolnego ich interpretowania. Szczególne problemy interpretacyjne powoduje przesłanka zwolnienia z uwagi na ważny interes służby, zwłaszcza w kontekście zagwarantowania (zapewnienia) stabilności zatrudnienia i zgodności kryteriów powoływania do służby z kryteriami odwoływania z niej. Innymi słowy chodzi o stworzenie katalogu kryteriów wyczerpujących zakres pojęcia *ważny interes służby*, niwelujący potencjalne ryzyko nadmiernej dowolności organu przy zwalnianiu ze służby.

W zakończeniu pracy dokonano końcowej analizy tematu na tle tez badawczych oraz przedstawiono postulaty *de lege ferenda* wynikające z przeprowadzonych rozważań.