

Podręczniki Prawnicze

Jakub Stelina

Prawo urzędnicze

3. wydanie



| C.H.BECK



PODREČZNIKI PRAWNICZE

J. Stelina • Prawo urzędnicze

Polecamy w serii:

C. Kulesza, P. Starzyński
POSTĘPOWANIE KARNE

Ł. Gruszczyński
PRAWO MIĘDZYNARODOWE GOSPODARCZE

K. Bilewska
PRAWO HANDLOWE, wyd. 2

L. Gardocki
PRAWO KARNE, wyd. 19

W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka
PRAWO RZYMSKIE. INSTYTUCJE, wyd. 6

L. Florek
PRAWO PRACY, wyd. 18

Z. Radwański, A. Olejniczak
ZOBOWIĄZANIA – CZĘŚĆ OGÓLNA, wyd. 12

Jakub Stelina

Prawo urzędnicze

3. wydanie



**WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2017**

Wydawca: *Aneta Flisek*

Recenzent wydawniczy: *prof. UW dr hab. Łukasz Pisarczyk*



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2017**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: KJS Katarzyna Słomka
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-9518-0



ISBN e-book 978-83-255-9519-7

Spis treści

Przedmowa do trzeciego wydania	IX
Wykaz skrótów	XI
Wykaz podstawowej literatury	XIII
Rozdział I. Prawo urzędnicze w systemie prawa	1
§ 1. Pojęcie, zakres i przedmiot prawa urzędniczego	1
§ 2. Modele prawa urzędniczego	10
§ 3. Istotne cechy oraz charakter prawny urzędniczego stosunku pracy	17
§ 4. Przyporządkowanie gałęziowe prawa urzędniczego	30
§ 5. Funkcje prawa urzędniczego	33
Rozdział II. Historia polskiego prawa urzędniczego	34
§ 6. Uwagi wprowadzające	34
§ 7. Okres międzywojenny (1918–1939)	39
§ 8. Okres PRL (1944–1989)	52
§ 9. Okres po 1989 r.	65
Rozdział III. Źródła i struktura polskiego prawa urzędniczego	72
§ 10. Uwagi wstępne	72
§ 11. Źródła prawa urzędniczego o charakterze między- i ponadnarodowym	75
§ 12. Źródła prawa urzędniczego o charakterze powszechnie obowiązującym	78
I. Uwagi wstępne	78
II. Źródła prawa urzędniczego w administracji samorządowej	80
III. Źródła prawa urzędniczego w administracji rządowej	81
IV. Źródła prawa urzędniczego w administracji państwowej pozarządowej	84
§ 13. Specyficzne źródła prawa pracy w urzędach	87
Rozdział IV. Stosunki pracy w administracji samorządowej	91
§ 14. Uwagi wprowadzające	91
§ 15. Pracodawcy samorządowi	96
§ 16. Dyferencjacja statusu urzędników samorządowych	98
I. Relacja między zakresami terminów „pracownicy samorządowi” a „urzędnicy samorządowi”	98
II. Podstawy zatrudnienia	99
III. Rodzaje stanowisk urzędniczych	103
IV. Stanowiska nieurzędnicze w samorządzie terytorialnym	105
§ 17. Nawiązanie stosunku pracy w administracji samorządowej	105

I. Kwalifikacje pracownicze	105
II. Zakazy zatrudniania	110
III. Nawiązanie stosunku pracy z wyboru	112
IV. Nawiązanie stosunku pracy z powołania	115
V. Nawiązanie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę	118
1. Nabór na wolne stanowiska urzędnicze	118
2. Zawarcie umowy o pracę	121
3. Służba przygotowawcza	126
§ 18. Zmiany stosunku pracy urzędników samorządowych	127
§ 19. Ustanie stosunku pracy urzędników samorządowych	134
I. Uwagi wstępne	134
II. Rozwiązanie stosunku pracy z wyboru	135
III. Rozwiązanie stosunku pracy z powołania	137
IV. Rozwiązanie stosunku pracy pozostałych urzędników samorządowych	141
1. Uwagi wstępne	141
2. Wypowiedzenie umowy o pracę	142
3. Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia	147
V. Wygaśnięcie stosunku pracy urzędników samorządowych	150
§ 20. Obowiązki urzędników samorządowych	152
I. Uwagi wstępne	152
II. Obowiązki ogólne wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych	153
III. Obowiązek wykonywania poleceń służbowych	156
IV. Okresowe oceny kwalifikacyjne	157
V. Zakaz dodatkowych zajęć	162
VI. Obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego	165
VII. Zakaz przyjmowania świadczeń majątkowych	167
§ 21. Uprawnienia urzędników samorządowych	168
I. Uwagi wstępne	168
II. Prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy	169
III. Prawo do wypoczynku	173
Rozdział V. Stosunki pracy w administracji rządowej (służba cywilna)	174
§ 22. Pojęcie i organizacja służby cywilnej	174
I. Uwagi wstępne	174
II. Szef Służby Cywilnej	176
III. Rada Służby Publicznej	180
IV. Dyrektorzy generalni oraz kierownicy urzędów	181
§ 23. Zakres podmiotowy korpusu służby cywilnej	184
§ 24. Określenie pracodawcy w służbie cywilnej	190
§ 25. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej	192
I. Warunki kwalifikacyjne	192
II. Rekrutacja do służby cywilnej	194
III. Zawarcie umowy o pracę i służba przygotowawcza	199
IV. Mianowanie	202
§ 26. Obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej	209
§ 27. Zmiany stosunku pracy w służbie cywilnej	211
§ 28. Ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej	220
I. Uwagi wstępne	220

II. Wygaśnięcie stosunku pracy członka korpusu służby cywilnej.....	221
III. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem służby cywilnej oraz osobą zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej – wzmianka	224
IV. Rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej	226
1. Uwagi wstępne.....	226
2. Wypowiedzenie stosunku pracy urzędnikowi służby cywilnej.....	227
3. Rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z urzędnikiem służby cywilnej.....	229
4. Uprawnienia urzędnika służby cywilnej w związku z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy – wzmianka	230
§ 29. Obowiązki członków korpusu służby cywilnej.....	230
I. Uwagi wstępne.....	230
II. Obowiązki ogólne	233
III. Obowiązek wykonywania poleceń służbowych.....	238
IV. Obowiązki związane z zachowaniem bezstronności	239
V. Okresowe oceny kwalifikacyjne	241
§ 30. Uprawnienia członków korpusu służby cywilnej	243
I. Uwagi wstępne.....	243
II. Prawo do wynagrodzenia.....	245
III. Prawo do wypoczynku.....	248
IV. Uprawnienia emerytalno-rentowe	249
Rozdział VI. Stosunki pracy w służbie zagranicznej.....	250
§ 31. Pojęcie i organizacja służby zagranicznej.....	250
§ 32. Korpus służby zagranicznej	254
§ 33. Stopnie dyplomatyczne	256
§ 34. Nawiązanie, zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie zagranicznej.....	258
§ 35. Prawa i obowiązki członków służby zagranicznej	260
I. Uwagi wstępne.....	260
II. Reprezentowanie państwa za granicą.....	261
III. Wynagrodzenie i inne świadczenia	262
IV. Prawo do wypoczynku.....	264
V. Inne uprawnienia i obowiązki	265
Rozdział VII. Stosunki pracy w administracji państwowej (nierządowej) oraz organach władzy publicznej	267
§ 36. Uwagi wprowadzające	267
§ 37. Korpus urzędników państwowych (nierządowych)	269
§ 38. Nawiązanie stosunku pracy z urzędnikami państwowymi	272
I. Uwagi wprowadzające	272
II. Podstawy nawiązania stosunku pracy	273
III. Aplikacja administracyjna i legislacyjna.....	275
§ 39. Zmiany stosunku pracy urzędników państwowych	276
§ 40. Ustanie stosunku pracy urzędników państwowych.....	279
§ 41. Obowiązki urzędników państwowych.....	283
§ 42. Uprawnienia urzędników państwowych.....	286
I. Uwagi wstępne.....	286

II. Wynagrodzenie i inne świadczenia	287
III. Uprawnienia emerytalno-rentowe	289
IV. Prawo do wypoczynku	289
V. Uprawnienia honorowe	290
§ 43. Urzędnicy zatrudnieni w sądach i prokuraturze	290
Rozdział VIII. Odpowiedzialność pracownicza urzędników	297
§ 44. Uwagi wprowadzające	297
§ 45. Odpowiedzialność polityczna	298
§ 46. Odpowiedzialność majątkowa (za wyrządzone szkody)	300
I. Odpowiedzialność materialna	300
II. Szczególna odpowiedzialność odszkodowawcza za rażące naruszenie prawa	302
§ 47. Odpowiedzialność osobista za naruszenie obowiązków	304
I. Uwagi wstępne	304
II. Odpowiedzialność porządkowa	306
III. Odpowiedzialność dyscyplinarna	308
1. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej	308
2. Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbie cywilnej	311
3. Odpowiedzialność dyscyplinarna w urzędach państwowych (nierządowych)	315
IV. Odpowiedzialność karna	317
Rozdział IX. Rozstrzygnięcie sporów ze stosunku pracy	321
Indeks rzeczowy	327

Przedmowa do trzeciego wydania

Oddawana do rąk Czytelników książka jest trzecim, gruntownie zmienionym wydaniem podręcznika, który ukazał się w latach 2009 i 2013. Co prawda w ciągu czterech ostatnich lat żadna z obowiązujących pragmatyk urzędniczych nie została zastąpiona przez nowy akt prawny, niemniej wiele z nich poddało istotnym nowelizacjom (dotyczy to zwłaszcza ustawy o służbie cywilnej), które zdezaktualizowały w poważnym zakresie wiele fragmentów podręcznika, czyniąc z niego materiał w coraz mniejszym stopniu przydatny dla celów dydaktycznych. Z tego względu, jak również z uwagi na wyczerpanie nakładu, przygotowane zostało kolejne wydanie mojego Prawa urzędniczego, uwzględniające nie tylko wszystkie zmiany stanu prawnego, jakie miały miejsce od roku 2013, ale również najważniejsze publikacje i orzeczenia sądowe odnoszące się do problematyki zatrudnienia urzędniczego.

W tym miejscu pragnę bardzo serdecznie podziękować prof. *Łukaszowi Pi-sarczykowi* z Uniwersytetu Warszawskiego za cenne uwagi recenzyjne, które przyczyniły się do poprawy walorów niniejszego podręcznika.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31.1.2017 r.

Gdańsk, marzec 2017 r.

Autor

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i ze sprost.)
KP	Kodeks pracy
NSAU	ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)
PomocSpołU	ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.)
PracSamU	ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.)
PracUPU	ustawa z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1511 ze zm.)
ProkU	ustawa z 28.1.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177 ze zm.)
PrUSP	ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.)
PSiCywU z 1922 r.	ustawa z 17.2.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72)
SamGminU	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
SamPowiatU	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
SiCywU	ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.)
SiZagrU	ustawa z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 161)
StrażGminU	ustawa z 29.8.1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 706 ze zm.)

2. Czasopisma

OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny

3. Inne skróty

art.	artykuł
Dz.U.	Dziennik Ustaw
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
nast.	następna (-e, -y)
Nr	numer
RM	Rada Ministrów
s.	strona
tekst jedn.	tekst jednolity
z.	zeszyt
ze zm.	ze zmianami

Wykaz podstawowej literatury

- K. Baran* (red.), *Prawo urzędnicze. Komentarz*, Warszawa 2015
- E. Bojanowski*, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej*, Gdańsk 1981
- Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka*, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998
- A. Dubowik, Ł. Pisarczyk*, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- A. Giedrewicz-Niewińska*, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008
- Z. Góral*, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999
- W. Hekajło*, *Ustawa o państwowej służbie cywilnej (pragmatyka służbowa)*, Warszawa 1924
- H. Izdebski*, *Historia administracji*, Warszawa 1997
- J. Jagielski, K. Rączka*, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001
- W. Jaśkiewicz*, *Pracownicy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. *J. Jendrośki*, t. 2, Wrocław 1977
- W. Jaśkiewicz*, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969
- W. Jaśkiewicz*, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961
- W. Jaśkiewicz*, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 2, Poznań 1966
- J. Kościółek*, *Państwowa służba cywilna. Jednolity tekst pragmatyki i komentarz*, Łódź 1947
- T. Kuczyński*, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000
- T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina*, *Stosunek służbowy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011
- B. Kudrycka*, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998
- Z. Leoński*, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959
- T. Liszcz, R. Borek-Buchajczyk, W. Perdeus*, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005
- T. Maciejewski*, *Historia administracji*, Warszawa 2002
- J. Piątkowski, A. K. Kolasiński, A. Kolasiński*, *Stosunki pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego)*, Toruń 2008
- Pracownicy administracji w PRL*, pod red. *J. Łętowskiego*, Wrocław 1984
- M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina*, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016
- G. Rydlewski*, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001

Status prawny służby państwowej w wybranych krajach zachodnioeuropejskich, IPiSS, Warszawa 1985

J. Stelina, Charakter prawny stosunku pracy z mianowania, Gdańsk 2005

J. Stelina, Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa, Warszawa 2016

Stosunki pracy pracowników samorządowych, pod red. *M. Steca*, Warszawa 2008

Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym, praca zbiorowa pod red. *W. Sanetry*, Białystok 2001

Z. Sypniewski, Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania, Warszawa–Poznań 1976

H. Szewczyk, Zatrudnienie w służbie cywilnej, Bydgoszcz–Katowice 2006

E. Ura, Prawo urzędnicze, Warszawa 2007

Zagadnienia prawne stosunków pracy w administracji państwowej, praca zbiorowa pod red. *W. Piotrowskiego*, Poznań 1981

T. Zieliński, Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977

Rozdział I. Prawo urzędnicze w systemie prawa

§ 1. Pojęcie, zakres i przedmiot prawa urzędniczego

Jednostki organizacyjne, a więc osoby prawne i inne struktury, i to zarówno 1
prawa prywatnego (spółki, fundacje, spółdzielnie *etc.*), jak i publicznego (państwo i jego organy), nie mają bytu fizycznego, lecz należą do świata abstrakcji. Są bowiem jedynie pewnymi konstrukcjami prawnymi, splotami stosunków prawnych, „istnieją” zatem tylko ze względu na obowiązywanie określonych norm prawnych, nakazujących traktowanie owych jednostek jako osobnych bytów, oderwanych od osób fizycznych zaangażowanych w ich powstanie czy działalność. Wymienione struktury organizacyjne, pomimo swego нефизycznego charakteru, uczestniczą jednak w obrocie prawnym, pomimo iż „same z siebie” nie mogą nic zdziałać. Dzieje się tak dlatego, że prawo zarówno publiczne, jak i prywatne, stanowi szereg reguł związanych z reprezentacją jednostek organizacyjnych. Najczęściej wykorzystywaną w takich przypadkach formułą jest konstrukcja organu działającego w imieniu takich jednostek oraz ewentualnie aparatu pomocniczego. Wynika stąd, że koniecznym warunkiem działania wszelkich jednostek organizacyjnych jest zaangażowanie czynnika ludzkiego. To ludzie bowiem podejmują w imieniu takich podmiotów działania wywołujące liczne skutki prawne. Zresztą w świadomości społecznej państwo i jego organy to nie tylko określone instytucje, ale także osoby piastujące funkcje publiczne i działające w imieniu państwa. Owa działalność, z uwagi na obowiązujące regulacje prawne, jest niejako zarachowywana państwu. Widzimy zatem, że bez czynnika ludzkiego żadna z organizacji nie mogłaby po prostu funkcjonować, jak również, że jakość podejmowanych działań zależy od tego, jaki poziom reprezentują osoby działania te wykonujące.

Oczywiście w całokształt działalności państwa zaangażowanych jest wiele 2
osób. Według tradycyjnego ujęcia osoby te wykonują **służbę państwową**. Pojęcie to ma różne znaczenia. W znaczeniu funkcjonalnym „służba państwowa”, to określona działalność osób reprezentujących państwo lub działających w jego imieniu, natomiast w znaczeniu strukturalnym to ogół organów i instytucji państwa. Wyróżnić też należy „służbę państwową” w znaczeniu podmiotowym,

przez którą rozumiemy osoby wykonujące zadania publiczne. W dawniejszej literaturze służbę państwową (w znaczeniu podmiotowym) dzielono na trzy rodzaje: przymusową (np. zasadnicza służba wojskowa), zawodową (np. administracja) i honorową (np. deputowani)¹.

- 3 Z perspektywy prawa urzędniczego kluczowe znaczenie ma oczywiście wyodrębnienie zawodowej służby państwowej. Obecnie w jej skład wchodzi osoby pozostające w różnorodnych stosunkach zatrudnienia z państwem lub jego jednostkami organizacyjnymi, a powołane do wykonywania zadań o charakterze publicznym. Zadania te dotyczą ogółu funkcji państwa jako organizacji politycznej. Funkcje te w najogólniejszy sposób sformułowano w art. 5 Konstytucji RP², stanowiącym, iż: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.
- 4 Realizacja tak określonych zadań państwa wymaga zaangażowania wielu organów władzy i instytucji państwowych wraz z armią zawodowych i niezawodowych wykonawców, w tym funkcjonariuszy i urzędników.
Konkludując, należy stwierdzić, że zawodową służbę państwową (w znaczeniu podmiotowym) tworzą obecnie pracownicy administracji, władzy i kontroli państwowej oraz funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych.
- 5 Przechodząc z kolei na grunt prawa urzędniczego należy w pierwszej kolejności zauważyć, że termin ten nie występuje w tekstach aktów prawnych, jest to więc pojęcie **języka prawniczego**, a więc języka doktryny i praktyki prawniczej (charakter ustawowy ma natomiast pojęcie urzędnika). W Polsce posługiwano się nim powszechnie w okresie przedwojennym³, jak i we wczesnych latach powojennych⁴.
- 6 Mianem prawa urzędniczego określano przede wszystkim regulacje prawne służby państwowej, głównie cywilnej, a podstawowym aktem z tego zakresu była tzw. pragmatyka urzędnicza, czyli ustawa z 17.2.1922 r. o państwowej

¹ Por. *W. Jaśkiewicz*, Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych, t. 1, Poznań 1961, s. 57.

² Por. *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002, s. 15.

³ Zob. np. *Z. Fenichel*, Polskie prawo urzędnicze a prawo pracowników prywatnych, [w:] *Polskie prawo prywatne i procesowe*, Kraków 1936, s. 448 i nast.; *L. Zieleniewski*, *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937.

⁴ Por. *M. Jaroszyński*, Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie, PiP 1949, z. 4, s. 10 i 14.

służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72). W okresie powojennym prawo urzędnicze podlegało licznym zmianom, zmieniała się też praktyka w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. W coraz większym stopniu dotychczasowy model zatrudnienia w aparacie administracyjnym państwa był zastępowany rozwiązaniami alternatywnymi. Wszystko to sprawiało, że w istotny sposób zmieniał się charakter prawny prawa regulującego status urzędników. Wcześniej prawo urzędnicze było częścią prawa publicznego (administracyjnego), a urzędnicy państwowi nie posiadali statusu pracowniczego, lecz publicznoprawny status funkcjonariuszy. W nowym, powojennym, ustroju społeczno-politycznym stan ten ulegał stopniowej zmianie, motywowanej przede wszystkim względami polityczno-ideologicznymi (głównie likwidacją wrogiej klasowo kasty urzędniczej). Dlatego w coraz większym stopniu prawo urzędnicze nasycone było elementami prawa prywatnego, przede wszystkim prawa pracy. Znamienne dla tego okresu było upowszechnienie roli umowy o pracę jako podstawy zatrudnienia w aparacie państwowym (w miejsce nominacji), ograniczenia wymogów formalnych (tzw. rygorów selekcyjnych) warunkujących uzyskanie pracy w urzędach, czy też wreszcie osłabienie trwałości stosunku służbowego i utrata wielu przywilejów socjalnych pracowników państwowych. Towarzyszyło temu eliminowanie terminu „prawo urzędnicze” i zastępowanie go innymi określeniami (prawo służby państwowej, prawo pracowników państwowych, prawo pracowników administracji⁵).

Zmiana używanej terminologii była zatem werbalnym odzwierciedleniem 7 przemian prawa urzędniczego, które w coraz większym stopniu traciło swój publicznoprawny charakter i zrównywało uprzywilejowaną dotąd pozycję urzędników z sytuacją ogółu zatrudnionych. Dopiero powrót do klasycznych koncepcji prawa urzędniczego po uchwaleniu w 1982 r. ustawy o pracownikach urzędów państwowych spowodował ponowne posługiwanie się tym określeniem w języku prawniczym⁶. Od początku lat 90. XX w. jest ono już w powszechnym użyciu⁷.

⁵ Zob. np. *T. Bigo*, Organizacja zawodu urzędniczego (Państwowa służba zawodowa), [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. *M. Jaroszyńskiego*, Warszawa 1952, s. 65 i nast.; *W. Jaśkiewicz*, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, Poznań 1961, t. 2, Poznań 1966; *tenże*, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969; *Pracownicy administracji w PRL*, pod red. *J. Łętowskiego*, Wrocław 1984.

⁶ Por. *J. Łętowski*, Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego, *PiP* 1983, z. 8, s. 17.

⁷ *T. Liszcz*, *R. Borek-Buchajczuk*, *W. Perdeus*, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005; *E. Ura*, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007; *A. Dubowik*, *Ł. Pisarczyk*, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

- 8 Podstawowym problemem teoretycznym dla prawa urzędniczego jest określenie zakresu jego odniesienia. Sama nazwa „prawo urzędnicze” sugeruje, iż zakres ten jest wyznaczany kręgiem adresatów norm wchodzących w skład tego prawa, a więc urzędników. W znaczeniu potocznym mianem „urzędnika” określa się często osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z administrowaniem czy wykonywaniem merytorycznej działalności danej instytucji. W takim ujęciu urzędnikami są nie tylko pracownicy urzędów administracji publicznej, ale także pracownicy merytoryczni różnorodnych instytucji użyteczności publicznej, a nawet jednostek prywatnych (w takim szerokim znaczeniu funkcjonuje np. pojęcie urzędnika bankowego, urzędnika pocztowego)⁸. Z pewnością jednak tak szerokie zakreślenie znaczenia terminu „urzędnik” nie jest właściwe i to zarówno ze względów formalnych, jak i merytorycznych. Przede wszystkim tradycyjnie w naukach prawnych pojęcie urzędnika wiąże się z funkcjonowaniem organów i instytucji państwa. Stąd prawo urzędnicze ograniczyć należy wyłącznie do sfery publicznej. Przemawiają za tym również względy formalne, a więc – jak będzie o tym mowa w rozdziale 3 (zob. *Nb.* 215–220) – obowiązywanie osobnych aktów prawnych (tzw. pragmatyk) regulujących status urzędników państwowych, podczas gdy prawa i obowiązki „urzędników” innych instytucji regulują ogólne przepisy prawa pracy.
- 9 Zawężenie zakresu prawa urzędniczego jedynie do sfery publicznej wymaga dalszego doprecyzowania. Wydaje się, iż możliwe są tu trzy teoretyczne ujęcia:
- 1) w najszerszym z nich prawo urzędnicze obejmuje ogół osób zatrudnionych w sferze państwowej, a więc we wszystkich urzędach, instytucjach i innych państwowych jednostkach organizacyjnych, niezależnie od rodzaju wykonywanych przez daną jednostkę zadań. Urzędnikami w najszerszym znaczeniu byłiby zatem zarówno pracownicy urzędów administracji publicznej, funkcjonariusze publiczni (policjanci, żołnierze, funkcjonariusze Straży Granicznej, państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej *etc.*), jak i inni pracownicy państwowi (nauczyciele, pracownicy socjalni, pracownicy agencji państwowych *etc.*). Omawiana koncepcja prawa urzędniczego sprowadza się zatem do wyodrębnienia w jedną grupę ogółu pracowników państwowych i poddania ich zbliżonemu reżimowi prawnemu. W tym ujęciu ogół stosunków prawnych osób zatrudnionych w jednostkach państwowych powinien być regulowany jednolicie ogólną pragmatyką urzędniczą, przy czym nie jest wykluczone, by status prawny niektórych grup pracowników państwowych był regulowany pragmatykami szczegó-

⁸ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, s. 17.

łowymi. Jednak w takich przypadkach ogólna pragmatyka urzędnicza znajdowałaby zastosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisami szczególnymi. Prawo urzędnicze byłoby więc traktowane najczęściej jako część prawa administracyjnego i wyraźnie przeciwstawiane prawu pracowników sektora prywatnego, a więc prawu pracy. Taki sposób delimitacji prawa urzędniczego miał miejsce w Polsce w okresie przed II wojną światową. W doktrynie podnoszono bowiem, że za urzędników uważane powinny być wszystkie osoby powołane do świadczenia usług natury publicznej⁹, często zresztą utożsamiano pojęcia urzędnika i pracownika państwowego¹⁰.

- ustawa o państwowej służbie cywilnej wyłączała wyraźnie ze swego zakresu określone grupy pracowników państwowych (sędziów, prokuratorów, aplikantów sądowych, pracowników państwowych kolei żelaznych, poczt, telegrafów, i telefonów, nauczycieli wszystkich szkół państwowych), do innych zaś miała zastosowanie posiłkowe (m.in. do urzędników Kontroli Państwowej, policjantów, celników i dozorców więziennych). Grupy *expressis verbis* wyłączone spod zakresu podmiotowego tej ustawy kategoryalnie przynależały zatem do państwowej służby cywilnej, choć ich status prawny regulowany był odrębnie;
 - obecnie omawiana koncepcja prawa urzędniczego przyjmowana jest nadal w niektórych państwach europejskich. Przykładowo w prawie niemieckim państwowa służba cywilna obejmuje zatrudnienie przez osobę prawną prawa publicznego, a więc Federacji, krajów związkowych, innych ciał (np. gmin, powiatów), zakładów i fundacji prawa publicznego. Kryterium zaliczania do służby publicznej nie jest więc rodzaj wykonywanych czynności, lecz rodzaj jednostki, na rzecz której świadczy się służbę¹¹. Podobnie we Francji prawem publicznym (*droit de la fonction publique*) obejmuje się ogół osób zatrudnionych przez państwo, jednak tylko część z nich posiada status „urzędników służby cywilnej”¹². Zbliżone do francuskich regulacje prawne obowiązują także w Hiszpanii¹³;
- 2) w nieco węższym znaczeniu prawo urzędnicze należałoby wiązać jedynie z wykonywaniem funkcji publicznych. W tym znaczeniu prawo urzędnicze obejmowałoby zarówno osoby zatrudnione w urzędach publicznych,

⁹ Por. F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 460.

¹⁰ Z. Fenichel, *Polskie prawo urzędnicze*, s. 450.

¹¹ Por. F. Wagner, *Beamtenrecht*, Heidelberg 2002, s. 1.

¹² A. de Laubadere, J.-C. Venezia, Y. Gaudemet, *Droit Administratif*, L.G.D.J. 2001, s. 25–26; R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 2, Montchrestien 2001, s. 124 i nast., F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Paris 2013, s. 125.

¹³ M. Sánchez Morón, *Derecho de la función pública*, Madrid 2013, s. 17.