

Jerzy Korczak

W kwestii potrzeby wyodrębnienia prawa urzędniczego i korpusowego charakteru służby publicznej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 299-308

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Korczak¹

W KWESTII POTRZEBY WYODRĘBNIENIA PRAWA URZĘDNICZEGO I KORPUSOWEGO CHARAKTERU SŁUŻBY PUBLICZNEJ

W dyskusjach politycznych i rozważaniach naukowych, ale też pracach legislacyjnych ciągle obecny jest wątek tematyczny dotyczący jakości kadr administracji publicznej. Pogląd wyrażony wiele lat temu przez T. Górczyńską, iż „Słuszne założenia teoretyczne, dobre prawo, przemyślane struktury i skrupulatnie opracowane metody pracy praktycznie mogą być dopiero naprawdę skuteczne, jeśli będą realizowane przez personel rozumiejący istotę i cele służby państwowej, przygotowany zawodowo i moralnie do powierzonych mu zadań”² najlepiej ilustruje sens roli pracowników administracji w jej funkcjonowaniu skutecznym. Nie znajduje to jednak odbicia ani w stanie legislacji z zakresu regulacji sytuacji prawnej pracowników administracji, ani w poglądach doktryny na temat konstrukcji pojęć związanych ze służbą publiczną, ani wreszcie w tzw. opinii społecznej o zawodzie urzędnika. Powoduje to, iż nie można mówić o prawie urzędniczym jako gałęzi prawa, a wyłącznie jako koncepcji doktrynalnej polegającej na w miarę całościowym rozpatrywaniu zasad zatrudniania i statusie prawnym osób pełniących funkcje, świadczących pracę i służbę w szeroko rozumianej administracji publicznej.

Mimo licznych opracowań w doktrynie brak jest też zgodności w rozumieniu podstawowych pojęć prawa urzędniczego. Już same pojęcia *służba państwowa*, *służba publiczna* czy *służba cywilna* nastroczają wiele trudności interpretacyjnych, wyrażając się przede wszystkim w braku konsekwencji w ich stosowaniu zarówno poprzez prawodawcę, jak i piśmiennictwie, orzecznictwie i wreszcie w całej szeroko pojętej praktyce. Oto bowiem przyjęte w okresie międzywojennym terminy: *państwowa służba cywilna*, *służba publiczna*, *służba państwowa* zostały w Polsce Ludowej całkowicie wyparte z ustawodawstwa, a w ślad za tym także z piśmiennictwa. Działo się tak prawdopodobnie dlatego, iż służba publiczna nie miała w swym historycznym rozwoju jednolitego charakteru, a dzisiejsze porównywanie jej do brytyjskiej *civil service*, francuskiej *fonction publique* czy niemieckiej *Beamtenum* ma jedynie cele poznawcze³.

¹ Dr, adiunkt, Zakład Nauk Administracji, Instytut Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

² T. Górczyńska, *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 70.

³ Szerzej na ten temat: J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Wrocław-Poznań 1999, s. 44 i n.

W doktrynie przyjmuje się różne podejście do tematyki prawa urzędniczego. Spory w polskiej doktrynie między zwolennikami administracyjnoprawnej i cywilistycznej koncepcji stosunku pracy pracowników administracji datują się od okresu międzywojennego, tj. od ustawy z 1922 roku⁴, która dała podstawę rozpowszechnionemu pogładowi, iż stosunek państwowej służby cywilnej jest stosunkiem zależności służbowej „włączonym do sfery prawa administracyjnego”⁵. Jednakowoż zaraz po wojnie powstająca doktryna prawa pracy zakwestionowała tak jednoznaczne podejście próbując budować koncepcję dualistyczną⁶. Koncepcja mieszanego, czy też kompleksowego charakteru prawa służby publicznej, na którą składa się „zespół norm prawa administracyjnego i prawa pracy mających harmonijny udział w regulowaniu całości sytuacji pracowników państwowych”⁷ od tej pory była podtrzymywana i rozwijana w większości prac naukowych. Z czasem związane z pojęciem *służby publicznej* szczególny rodzaj stosunku pracy, który nazwano *służbowym stosunkiem pracy*⁸, bez wnikania w charakter prawny czynności nawiązującej sam stosunek pracy⁹. Różnie określany przedmiot regulacji prawa urzędniczego, od szeroko pojmowanego, zatem odnoszącego się do statusu prawnego wszystkich funkcjonariuszy administracji publicznej rozumianej też szeroko¹⁰, do pojmowanego wąsko, a więc odnoszącego się do funkcjonariuszy już tylko trzech sektorów administracji publicznej: państwowego, rządowego i samorządowego, z dalszymi jeszcze podziałami na temat włączania służb mundurowych. Wobec braku zgodności w kwestiach definicyjnych rozsądne jest przyjęcia za E. Urą tzw. powszechnego rozumienia prawa urzędniczego, które „stanowi w pewnym zakresie wydzielony fragment prawa administracyjnego, jednakże w jego skład wchodzi też normy prawa pracy i innych gałęzi prawa”¹¹ jako definicji roboczej.

W dotychczasowej historii polskiego prawa urzędniczego obserwujemy ścieranie się ze sobą dwóch przeciwstawnych i wykluczających się zarazem w polskich warunkach celów: zawodowego i nastawionego na wysoką profesjonalizację swego działania systemu kształtowania kadr administracji publicznej i dyspozycyjnego, a tym samym funkcjonalnego, doboru kadr tejże administracji¹². Od dłuższego już czasu toczą się dyskusje nad modelem kadr administracji publicznej w tym także kadr samorządowych. W ciągu 18 lat dokonano 17 nowelizacji ustawy z 1990 r., ogłoszono jeden tekst

⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. nr 21, poz. 164 z późn. zm.).

⁵ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Zakamycze, Kraków 1968, s. 118.

⁶ M. Świąciecki, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świąciecki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, PWN, Warszawa 1957, s. 22.

⁷ W. Jaskiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, T. 2. *Socjalistyczna służba państwowa PRL. ZSRR*, UAM, Poznań 1966, s. 245 i n.

⁸ T. Zielński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 6, s. 48 i n.

⁹ Por. T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Kolonia Limited 2000, s. 13–55; tenże, *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 87–106; Z. Góralski, *Swoistość stosunków pracy pracowników samorządowych*, [w:] Z. Kubot (red.), op. cit., s. 107–135; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 19–28.

¹⁰ Autorzy podręcznika J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 47–77, dzielą ją na administracje państwową, rządową, samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego, prowadzoną przez kościoły i związki wyznaniowe oraz wykonywaną przez administrację prywatną.

¹¹ E. Ura, op. cit. s. 19.

¹² Na ten temat patrz szerzej J. Korczak, *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokracyzacja, czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2006, s. 298 i n.

jednolity¹³, aby wreszcie zastąpić ją najnowszą z 2008 roku¹⁴. Również w sektorze administracji rządowej te poszukiwania toczą się nad koncepcją korpusu służby cywilnej (w ciągu 12 lat 4 ustawy¹⁵ i kilkanaście nowelizacji). Przedmiotem licznych regulacji jest także kategoria pracowników administracji państwowej z ciągle obowiązującą ustawą z 1982 r., mimo 32 nowelizacji i jednego tekstu jednolitego¹⁶. Pamiętać należy też o funkcjonariuszach tzw. służb mundurowych pełniących służbę, gdzie także obserwujemy dużą zmienność przepisów i brak jednolitej koncepcji ich funkcjonowania. Wreszcie ciągle nierozwiązana jest sytuacja prawna tych funkcjonariuszy publicznych, którzy pełniąc swoje funkcje nie nawiązują ani stosunku pracy, ani stosunku służbowego.

Rok 2008 był znaczącym dla wszystkich sektorów administracji publicznej w aspekcie regulowania statusu prawnego ich pracowników i funkcjonariuszy, czy jednak wyniki tych procedur legislacyjnych są zadowalające? Otóż można postawić tezę, że nie, że działania te ograniczyły się, jak w przypadku służby cywilnej, jedynie do odwrócenia fatalnych skutków zmian z 2006 r., bądź też, jak w przypadku pracowników samorządowych, były splotem oczywistej konieczności dokonania zmian wynikającej z dewaluacji dotychczasowych rozwiązań i silnego lobbingu ze strony funkcjonariuszy pełniących funkcje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz starostów i marszałków województw, co można bez trudu ustalić po analizie uzasadnienia projektu ustawy listopadowej¹⁷. Natomiast zabrakło szerszej refleksji nad stanem prawa urzędniczego w ogóle, nie podjęto próby stworzenia systemu regulacyjnego, a nie, oderwanych od siebie regulacji.

Refleksja ta mogłaby prowadzić do rozważenia wprowadzenia korpusowego tak jak ma to miejsce w służbie cywilnej i służbach mundurowych – systemu zatrudnienia pracowników samorządowych, ale też odrodzenia korpusu urzędników państwowych, po jego demontażu po roku 1994. Dla poszczególnych ugrupowań politycznych wizja zawodowego, apolitycznego i niezależnego od koniunkturalnych układów personalnych, korpusu urzędniczego jest nieprzekonywująca, a niekiedy wręcz nieprzydatna dla realizacji ich doraźnych celów¹⁸. Być może jednak kiedyś dojdziemy do przekona-

¹³ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458).

¹⁵ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 89, poz. 402 z późn. zm.), ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 1999, nr 49, poz. 483 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 170, poz. 1218 z późn. zm.), ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 227, poz. 1505).

¹⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. 2001, nr 86, poz. 953 z późn. zm.).

¹⁷ Wynika z niego, że postawione przez E. Urę pytanie „civil servants czy politician servants” jest ciągle aktualne, E. Ura, op. cit., s. 21.

¹⁸ Por cykl polemicznych artykułów z lat 1997–1998 np. T. Rabska, *Kontrowersje wokół służby cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów*, „Rzeczpospolita” z dnia 27 lutego 1997 r., nr 49, A. Bida, *Po co komu służba cywilna w „Rzeczpospolita”* z dnia 6 marca 1998 r., nr 55; A. K. Kluczny, *Komu przeszkadza służba cywilna w „Rzeczpospolita”* z dnia 24 marca 1998 r., nr 70; J. Szachulowicz, *Uwagi do raportu*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77; D. Długosz, *Jaki system dla Polski*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77; M. Gintowt-Jankowicz, *O służbie cywilnej inaczej*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77 i lat 2004–2006 np. G. Wróblewska, *Bój o urzędnika* (rozmowa z Janem Pastwą, Szefem Służby Cywilnej), „Gazeta Prawna” z dnia 17–19 grudnia 2004 r.; T. Górzynska, *Od kom epoci do stworzenia pol-staw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, P. Konzal, L. Skiba, *Politycy zamiast prawników. Jakiej służby cywilnej nam potrzeba?*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 lutego 2006 r., nr 31. Na ten temat pisałem: J. Korczak, *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorzą-*

nia, że zawodowość i stabilizacja zatrudnienia, przy jednocześnie wysokich wymaganiach i konsekwentnych systemach weryfikacyjnych, dają większe korzyści, niż doraźne obsadzanie przypadkowymi ludźmi stanowisk w administracji publicznej. A w przyszłości być może skorzystamy z francuskiego wzorca wzajemnej wymiennalności kadr urzędniczych rządowej i samorządowej z art. 14 francuskiej ustawy z 1983 r. w sprawie *praw i obowiązków urzędników*¹⁹, która zapewnia bezpośredni dostęp członkom jednego korpusu do innych oraz ich zmiany z zachowaniem nabytych przywilejów²⁰, co może tylko wpłynąć na jakość ich pracy i lepsze wzajemne relacje. Bez wątpienia najwięcej wątpliwości budzi możliwość zastosowania korpusu w odniesieniu do pracowników samorządowych, bo zarówno w okresie międzywojennym, jak i oczywiście powojennym w Polsce takie rozwiązanie nie było stosowane, chociaż znane było w innych krajach europejskich²¹, ale w ostatnim czasie pojawiały się publikacje świadczące o aktualności tej koncepcji²². Co zatem przemawia za postulowaniem korpusowe charakteru zatrudniania w służbie publicznej?

Korpus stwarza pewne ramy organizacyjne dla samego aplikowania przepisów ustawy. Mogą one oczywiście przybierać takie rozmiary, jak ma to miejsce w najnowszej oraz sprzed 2006 r. ustawie o służbie cywilnej, zatem z centralnym organem, organami doradczymi i pozostałymi organami monokratycznymi i kolegialnymi. Mogą oczywiście być znacznie ograniczone, zachowując jednak podobieństwo rozwiązań w poszczególnych urzędach i jednostkach organizacyjnych administracji publicznej (przykładem mogą być komisje dyscyplinarne²³).

dowego, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej i Zakład Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego przy współdziałaniu Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu, Rzeszów 2006, s. 272.

¹⁹ Ustawa 83 634 z 13 lipca 1983 r. w sprawie *praw i obowiązków urzędników* (Journal Officiel de la République Française z dnia 14 lipca 1983 r. s. 2174) za: K. Wojtczak, *Urzędnicy we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 6, s. 31. Podobne postulaty podnosił L. Kieres, *Status prawny pracowników administracji samorządowej w świetle standardów europejskich*, [w:] A. Dębicka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Stowarzyszenie Edukacji i Administracji Publicznej, Białystok 2004, s. 135-140.

²⁰ Na temat też J. Korczak, *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle ustawy o pracownikach samorządowych (Wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko”, nr 1-2, Warszawa 1992, s. 58.

²¹ Por. K. Jeserich, *Die deutsche Gemeinde*, Stuttgart-Berlin 1938, rozdz. B.II. W powojennych Niemczech również zachowano jednolitość statusu prawnego urzędników i pracowników administracji rządowej i samorządowej, chociaż z uwagi na federacyjny ustrój państwa poszczególne kraje związkowe mają odrębne regulacje prawne w tym zakresie, por. H. Scholler, S. Broß, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg-Karlsruhe 1979, s. 123-129; R.R. Beer, E. Laux, *Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik*, München-Wien 1981, s. 109-111.

²² Por. cykl artykułów z lat 2000-2005: T.G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8; T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8; T. Mordel, *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, „Służba Cywilna” 2004-2005, nr 9; Itrich-J. Drabarek, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004-2005, nr 9. Punktem odniesienia może być też ustawa 84 53 z 26 stycznia 1984 r. *wprowadzająca postanowienia dotyczące publicznej funkcji terytorialnej (portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)* (J.O. z dnia 27 stycznia 1984 r. s. 441 z późn.zm.), która uregulowała wspólnie w jednym statucie generalnym sytuację prawną urzędników samorządowych, zastępując m.in. statut urzędników samorządowych z 1952 r. oraz szereg regulacji szczełowych z lat późniejszych dotyczących departamentów i regionów, zob. też J. Jeżewski *Dekomunizacja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 200-206.

²³ Por. art. 74 ust. 2 zdanie drugie ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.; art. 110 ust.1 zdanie drugie ustawy o służbie cywilnej z 1998 r.; art. 84 ust.1 ustawy o służbie cywilnej z 2006 r. i art. 117 ust. 2 ustawy o służbie

Cechą korpusu przy jego otwartości i dostępności jest jednak wyraźne preferowanie modelu kariery zawodowej i wewnętrznego awansu dla członków korpusu. O ile zatem nabór na wolne stanowisko urzędnicze w służbie cywilnej, ale też i w samorządzie terytorialnym, jest otwarty i konkurencyjny, o tyle już o przystąpienie do postępowania kwalifikacyjnego do mianowania na urzędnika służby cywilnej może ubiegać się wyłącznie pracownik służby cywilnej²⁴. Z tych rozwiązań mimo braku korpusowego charakteru zatrudnienia w samorządzie terytorialnym skorzystano w najnowszej ustawie o *pracownikach samorządowych* w odniesieniu do obsadzania wolnych kierowniczych stanowisk urzędniczych²⁵, aczkolwiek niezbyt konsekwentnie, jako że niesprecyzowana konstrukcja awansu wewnętrznego z art. 20 powoduje, iż nabór tak na urzędnicze, jak i kierownicze stanowisko urzędnicze może być skutecznie ominięty, skoro można zatrudnić pracownika na stanowisko pomocnicze lub obsługi (art. 4 ust. 2 pkt 3) – niewymagające przeprowadzenia naboru dla zatrudnienia, aby następnie przenieść go na stanowisko urzędnicze lub nawet kierownicze urzędnicze zakładając, że spełnia wymagania kwalifikacyjne z art. 6 ust. 3 lub 4.

Dla korpusowego charakteru zatrudnienia typowe jest wprowadzanie kategorii członków korpusu, najczęściej określane terminem „kategoria”, „szczebel” lub „stopień” (w dawnych czasach występowały też „rangi”), które mogą mieć nazwy opisowe lub oznaczenia (literowe lub liczbowe). Ustawa z 1922 r. przewidywała 3 kategorie urzędników służby cywilnej²⁶, zaś ustawa z 1996 r. kategorię A, B, C i S, ustawy następne posługują się już tylko 9 stopniami służbowymi, ale z kolei z uwagi na dychotomiczność korpusu, który składa się z pracowników i urzędników, stopnie przysługują tylko urzędnikom. W jakimś sensie wprowadzony nowelą majową²⁷ do ustawy z 1990 r. i utrzymany ustawą z 2008 r. podział na stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze w odróżnieniu od stanowisk pracowniczych, w tym obsługi i pomocniczych, a obecnie także doradców i asystentów, spełnia podobną rolę, jak wspomniane kategorie, stopnie czy szczeble w korpusach urzędniczych²⁸.

Korpus łączy się z zawodowym wykonywaniem obowiązków, stąd nacisk na zawodowość kładziony jest zazwyczaj w pragmatykach urzędniczych w dwojaki sposób: wymagania kwalifikacyjne stawiane kandydatom do zawodu przy naborze oraz ograniczenie w możliwości zatrudniania równoległe u innych pracodawców lub podejmowania działalności, która może kolidować z interesem służby publicznej. Każda z ustaw o *służbie cywilnej* zawierała stosowne regulacje dotyczące sprawdzania wymagań kwalifikacyjnych, jednakże dopiero w noweli czerwcowej²⁹ wprowadzono nabór obwarowany wymogami, co utrzymała ustawa z 2006 r. i obecna z roku 2008. Podobnie rzecz ma się z ocenami kwalifikacyjnym, przy czym istotnym *novum* ustawy z 2008 r.

cywilnej z 2008 r. Podobnie zresztą przewidywał art. 28 ustawy o *pracownikach samorządowych* z 1990 r., jak również art. 36 ust. 4 ustawy o *pracownikach urzędów państwowych*.

²⁴ Patrz art. 40 pkt 1 ustawy o *służbie cywilnej* z 2008 r. (podobnie w art. 19 pkt 1 ustawy z 2006 r. i art. 28 pkt 1 ustawy z 1998 r.).

²⁵ Por. art. 12 ust. 1 i art. 20 ustawy o *pracownikach samorządowych* z 2008 r.

²⁶ Zgodnie z art. 17 ustawy z 1922 r. dla I kategorii przewidziane były stopnie służbowe od I do VIII, dla II kategorii do X stopnia i dla III kategorii od XI do XII stopnia służbowego.

²⁷ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o *pracownikach samorządowych*, ustawy o *samorządowych kolegiach odwoławczych* i ustawy o *systemie oświaty* (Dz. U. 122, poz. 1020).

²⁸ O słabościach i niekonsekwencjach tego podziału na typy stanowisk pod rządami ustawy z 1990 r. pisałem w cytowanej już publikacji *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, o zasadności obecnego zdecydowały głównie przepisy wykonawcze.

²⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o *służbie cywilnej* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 132, poz. 1110).

w stosunku do dwóch poprzednich jest wprowadzenie oceny w stosunku do pracowników służby cywilnej zatrudnionego na czas nieokreślony (art. 81). We wszystkich dotychczasowych ustawach o służbie cywilnej mocna akcentowana jest wyłączność zatrudnienia w korpusie przez zakaz zatrudniania poza nim lub podejmowania działalności bez zgody dyrektora generalnego (art. 80).

Od XVIII-wiecznych początków prawa urzędniczego i korpusowego charakteru zatrudniania w administracji elementem konstrukcyjnym jest także specyficzny rodzaj i tryb ponoszenia odpowiedzialności członków korpusu przed korpusem, a nie przed samym przełożonym. Jest to szczególny rys charakterystyczny korpusu, to on sam ma zadbać o to, aby w jego szeregach nie było członków godzących w dobro służby i urzędu, unika się tym samym sytuacji, gdy na działania członka korpusu wywiera wpływ bezpośredni przełożony przez sam fakt możliwości zastosowania bezpośrednio odpowiedzialności porządkowej. Stąd od 1922 r. pragmatyki urzędnicze przewidują odpowiedzialność dyscyplinarną mianowanych urzędników, nowością ustaw o służbie cywilnej od 1998 r. z uwagi na dychotomiczność jest stosowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej także przez pracowników służby (a więc zatrudnionych na podstawie umowy o pracę).

Dla prowadzonych tu rozważań pomocne może być odniesienie się do rozwiązań stosowanych w innych krajach, zwłaszcza krajach europejskich³⁰, a już szczególnym kryterium byłoby oczywiście odniesienie się do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Skoro bowiem ma ona tworzyć europejską przestrzeń administracyjną³¹, to obok elementów strukturalnych, materialnoprawnych i proceduralnych³², należy oczekiwać powstania europejskiego prawa urzędniczego. Już teraz sama Unia jako struktura poszczególnych jej organów i obsługujących je instytucji daje pełne zastosowanie dla badań komparatystycznych, otóż właśnie funkcjonariusze instytucji europejskich są przykładem korpusowego systemu organizacji zatrudnienia tej kategorii pracowników administracji.

Podstawy prawne zatrudnienia funkcjonariuszy określa *Regulamin pracownicy z 1968 roku*³³. Na korpusowy charakter zatrudnienia wskazuje struktura organizacyjna powołana art. 9 *Regulaminu*, która przewiduje dwa rodzaje komitetów: powoływanych wewnątrz każdej instytucji i w odniesieniu do Wspólnoty – Komitet ds. Inwalidztwa. Stali funkcjonariusze wszystkich instytucji UE wybierani są w drodze konkursów przeprowadzanych przez powołany w tym celu na podstawie art. 27 *Regulaminu* w 2002 r. Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich³⁴. Do organów wspólnych zali-

³⁰ Jednego z najszerzych badań komparatystycznych dokonała w doktrynie prawa urzędniczego prof. Goździńska w przywołanej na wstępie pracy *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, co jednak miało miejsce 25 lat temu, niestety kontynuatorów tych badań brakuje.

³¹ Por. J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)* [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 78–86.

³² Zob. Z. Niewiadomski, *Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura administracyjna*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Cędzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r., Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2004, s. 294–301.

³³ Regulamin pracownicy urzędników i Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich wydany na podstawie art. 2 i 3 rozporządzenia Rady nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. (*Dz. Urz. WE* L 56 z 4.3.1968 r.) zmieniany 92 razy (po raz ostatni w 2002 r.).

³⁴ Decyzja sekretarzy generalnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, sekretarzy generalnych Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz przedstawiciela Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lipca 2002 r.

czyć należałoby wreszcie specjalnie wyodrębnić z Trybunału Sprawiedliwości w 2005 r. Sąd ds. Służby Publicznej³⁵.

W sposób typowy dla korpusów urzędniczych *Regulamin* w art. 5 dokonał podziału stanowisk urzędniczych na 4 kategorie³⁶. Dla upewnienia się czy wskazany do zatrudnienia w wyniku naboru, rzeczywiście sprostą jego obowiązkom, art. 34 *Regulaminu* przewiduje zatrudnienie na okres próbny wynoszący w zależności od kategorii od 6 do 9 miesięcy, który kończy się sporządzeniem sprawozdania w sprawie przydatności urzędnika, które decyduje o dalszym zatrudnieniu.

Do 2003 r. stosowany był system kariery zaczerpnięty z modelu francuskiego oparty na awansie w następstwie upływu okresu zatrudnienia, rzadziej stosowane było przeniesienie lub konkurs wewnętrzny. Obecnie stosowany jest system oceny okresowej sporządzanej, jak stanowi art. 43 *Regulaminu*, co najmniej raz na dwa lata. Przedmiotem oceny są kwalifikacje, wydajność i zachowanie w ramach służby, ilość uzyskanych punktów decyduje o awansie do wyższej grupy zaszerzegowania, ale może też stanowić podstawę decyzji o zwolnieniu na mocy art. 51 *Regulaminu*.

Na korpusowy charakter zatrudnienia urzędników instytucji europejskich wskazuje też typowy układ elementów konstrukcji ich statusu prawnego. Otóż obok szeroko rozbudowanych świadczeń o charakterze ekonomicznym, a także świadczeń osobistych, bardzo akcentowane są obowiązki urzędnicze, przepisy o charakterze antykorupcyjnym i odpowiedzialność służbowa. Dostrzega się tu aspekt zawodowego charakteru zatrudnienia. Bez zezwolenia nie wolno mu przyjmować jakiegokolwiek tytułu, odznaczenia, wyróżnienia, przywileju, prezentu lub wynagrodzenia, nie może podejmować dodatkowej działalności bez względu na jej charakter, bezwzględnie nie wolno podejmować zaś działań, które mogłyby naruszać powagę urzędu (art. 12), zaś aktywność polityczna, w tym korzystanie z biernego prawa wyborczego wymaga urlopowania (art. 15). Urzędnicy zobowiązani są do zachowania poufności posiadanych informacji nie tylko w życiu prywatnym, ale nawet w postępowaniach przed sądami powszechnymi (art. 17 i 19). Jego dyspozycyjność to także obowiązek godnego zachowania poza służbą (art. 16).

Również typową dla korpusowego charakteru zatrudnienia jest odpowiedzialność dyscyplinarna ponoszona przez urzędników instytucji europejskich uregulowana w „Tytule VI” *Regulaminu*. Deliktem służbowym w myśl art. 86 ust.1 jest umyślne lub spowodowane zaniedbaniem naruszenia przez urzędnika obowiązków wynikających z *Regulaminu*. W ramach tej odpowiedzialności urzędnicy mogą być ukarani jedną z 6 kar w postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną³⁷.

Powyższe rozważania prowadzą do kilku wniosków wymagających dalszych prac analityczno-koncepcyjnych. Należałoby zatem w pierwszej kolejności zastanowić się nad zasadnością traktowania jako względnie autonomicznej gałęzi prawa rozumianego szeroko prawa urzędniczego, które posiada pewne wspólne zasady, instytucje i sposoby regulowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy publicznych. W dalszej kolej-

³⁵ w sprawie organizacji i działania Biura Kadr Wspólnot Europejskich (2002.621 WE) (Dz. U. L. 197 z 26.7.2002 r., s. 56-59 z późn. zm.), w 2006 r. sprostowano nazwę na Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich (Dz. U. L. 234 z 29.8.2006 r., s. 44). Nazywane jest też powszechnie Europejskim Biurem Selekcji Kadr od skrótu EPSO – *European Personnel Selection Office*.

³⁶ Decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej (2004/752/WE, Euratom) (Dz. Urz. UE L 333 z 9.11.2004 r. z późn. zm.).

³⁷ Zob. załącznik I do *Regulaminu*.

³⁸ Zob. Sekcję 3 załącznika II do *Regulaminu* oraz załącznik IX regulujący postępowanie.

ności rozważyć możliwość rozbudowania korpusowego charakteru organizacji poszczególnych grup zawodowych funkcjonariuszy, z docelowo wzorowaną na innych krajach europejskich ich ekwiwalencją, dającą możliwość przechodzenia między korpusami z zachowaniem pozycji awansowych i wiążących się z nim uprawnień, co może przynieść efekt w postaci ciągłego podnoszenia kwalifikacji i długofalowego doskonalenia w procesie administrowania, a zarazem świadomego związania się z karierą urzędniczą. Należy mieć oczywiście świadomość, że nawet najlepsze rozwiązania normatywne nie przyniosą oczekiwanych efektów, jeżeli zawodzić będzie ich aplikacja, a zwłaszcza, jeżeli administracja będzie polem gry politycznej prowadzącej nie tylko do ciągłej zmienności przepisów, ale też wybiórczego ich stosowania, czy wręcz niestosowania. Kilkuletni okres uczestnictwa w Unii coraz bardziej obnaża słabości administracji w jej rozwiązaniach strukturalnych, technicznym uzbrojeniu, ale też procedowaniu nie zawsze wynikającym z niedoskonałości przepisów, a częściej z braku kwalifikacji i mentalności osób zatrudnionych w administracji³⁸. Już na wiele lat przed akcesją mieliśmy tę świadomość, że członkostwo unijne da nie tylko nowe możliwości, ale przede wszystkim postawi nowe wymagania dla administracji³⁹, najwyższy czas zacząć myśleć o sprostaniu tym wymaganiom w sposób systemowy.

Literatura

1. Beer R.R., Laux E., *Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik*, München-Wien 1981.
2. Bida A., *Po co komu służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 marca 1998 r., nr 55.
3. Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
4. Długosz D., *Jaki system dla Polski*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77(4937).
5. Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
6. Gintowt-Jankowicz M., *O służbie cywilnej inaczej*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77.
7. Góral Z., *Swoistość stosunków pracy pracowników samorządowych*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
8. Górzyńska T., *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Ossolineum 1985.
9. Górzyńska T., *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
10. Grosse T.G., *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.
11. Itrich-Drabarek J., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.
12. Jaśkiewicz W., *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych, T. 2. Socjalistyczna służba państwowa PRL ZSRR*, Poznań 1966.

³⁸ Na ten temat ciekawe rozważania prowadził M. Kuśmider, *Funkcjonariusz publiczny a obywatel w państwie w państwie demokratycznym – władza czy służba?*, [w:] J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niezyporuk, K. Kuźmierz (red.), *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, Białystok 2008, s. 126-140.

³⁹ Por. Rabska T., *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską* [w:] A. Dębska, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 62 i n.

13. Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
14. Jeserich K., *Die deutsche Gemeinde*, Stuttgart-Berlin 1938.
15. Kieres L., *Status prawny pracowników administracji samorządowej w świetle standardów europejskich*, [w:] A. Dębicka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
16. Kluczny A.K., *Komu przeszkadza służba cywilna*, „Rzeczpospolita” z dnia 24 marca 1998 r., nr 70.
17. Konzal P., Skiba L., *Politycy zamiast prawników. Jakiej służby cywilnej nam potrzeba?*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 lutego 2006 r., nr 31.
18. Korczak J., *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle ustawy o pracownikach samorządowych (Wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko”, nr 1–2, Warszawa 1992.
19. Korczak J., *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław-Poznań 1999.
20. Korczak J., *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2006.
21. Korczak J., *Procedura naboru do służby cywilnej – biurokratyzacja, czy modelowa biurokracja*, [w:] J. Lukaszewicz (red.), *Biurokracja*, Rzeszów 2006.
22. Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
23. Kuczyński T., *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
24. Kuśmider M., *Funkcjonariusz publiczny a obywatel w państwie w państwie demokratycznym – władza czy służba?*, [w:] J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmich (red.), *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, Białystok 2008.
25. Mordel T., *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
26. Mordel T., *Samorządowa służba cywilna. O potrzebie normatywnych gwarancji profesjonalizmu pracowników urzędów samorządowych*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.
27. Niewiadomski Z., *Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura administracyjna*, [w:] J. Lukaszewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielce, 24–26 września 2004 r., Rzeszów 2004.
28. Rabska T., *Kontrowersje wokół służby cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów*, „Rzeczpospolita” z dnia 27 lutego 1997 r., nr 49 (4606).
29. Rabska T., *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
30. Scholler H., Broß S., *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg-Karlsruhe 1979.
31. Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zarys problematyki)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.

32. Szachulowicz J., *Uwagi do raportu*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia 1998 r., nr 77.
33. Świącicki M., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.
34. Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.
35. Wojtczak K., *Urzednicy we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
36. Wróblewska G., *Bój o urzędnika* (rozmowa z Janem Pastwą, Szefem Służby Cywilnej), „Gazeta Prawna” z dnia 17-19 grudnia 2004 r.
37. Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 6.

Summary

ON THE NEED FOR THE SEPARATE CIVIL SERVICE LAW AND CORPS-LIKE CHARACTER OF PUBLIC SERVICE

The quality of public administration employees is still the ongoing theme in political debates, scientific deliberations, as well as in the legislative process. Unfortunately all this do not have a great impact on condition of legislation concerning legal status of public administration employees, doctrinal accomplishments concerning the structure of notions in the field of public service or – finally – public opinion about civil servants.

In spite of the existence of many scientific works in the field, the doctrine lacks the general agreement as for the understanding of fundamental concepts of civil service law or even the very possibility of talking about the separate branch of civil service law. The author proposes in the paper treating the civil service law as a semi-autonomous branch of law with some common principles, institutions and regulation methods of legal status of public functionaries.

The author's comparative analysis of national and European legal systems in which regulations of public service corps have been introduced allowed to present their main features justifying discussing the possibility of introducing corps-like organization for individual groups of public functionaries in Poland. The equivalence among these corps has been suggested which should enable continuity in promotions and employees' rights. This should bring practical effects like long-term improvements of administrative processes and more conscious decisions concerning entering career in public service.