

Grzegorz Lubeńczuk

"Prawo urzędnicze", Krzysztof
Chochowski (red.), Radom 2012 :
[recenzja]

Studia Iuridica Lublinensia 18, 165-169

2012

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.

Anna Chochowska, Krzysztof Chochowski, Grzegorz Krawiec,
Lidia Labocha-Kozar, Kamil Sikora, Dominik Tyrawa,
Tomasz Włodek, (red.) K. Chochowski

Prawo urzędnicze

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Radom 2012, ss. 258

Publikacja *Prawo urzędnicze* pod redakcją naukową dr. Krzysztofa Chochowskiego ukazuje szczególnie charakter służby cywilnej w Polsce, pracy wykonywanej przez urzędników urzędów państwowych i samorządowych na tle europejskiego (unijnego) modelu służby urzędniczej, ze szczególnym uwzględnieniem wzorów obowiązujących w wybranych krajach Unii Europejskiej. Współczesna administracja publiczna odgrywa bardzo istotną – służebną rolę względem obywatela. Sprawność, skuteczność, efektywność, lecz także szybkość, życzliwość, wyciągnięcie „pomocnej dłoni” do obywatela – to atrybuty dzisiejszej administracji, która stanowi wizytówkę nowoczesnego państwa. Do najistotniejszych elementów administracji należą jej kadry, czyli urzędnicy codziennie wykonujący swoją pracę. Sposób ich postępowania jest oczywiście uregulowany przepisami prawa, dlatego tak istotna jest analiza uwarunkowań prawnych dotyczących zasad działania pracowników i urzędników administracji publicznej. Postępujący proces globalizacji oraz integracji stawia przed administracją nowe wyzwania związane z koncepcją utworzenia administracji UE.

Całość opracowania została poprzedzona wstępem, w którym K. Chochowski uzasadnia wybór tematyki dla całej publikacji oraz podkreśla fakt udziału w projekcie wielu Autorów, reprezentujących wiele ośrodków naukowych.

Zawartość merytoryczna publikacji została podzielona przez redaktora na siedem odrębnych tematycznie rozdziałów, dzięki czemu poszczególne zagadnienia tematyczne zostały w czytelny sposób uwypuklone. Całą wewnętrzną konstrukcję należy ocenić bardzo pozytywnie, jest one przejrzysta, a Czytelnik bardzo łatwo może w niej odnaleźć interesujące go zagadnienia. Publikacja dzieli się wyraźnie na dwie części: w pierwszej poddano analizie model służby cywilnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru urzędnika administracji państwowej i urzędnika administracji samorządowej, natomiast druga część odnosi się do analizy europejskiego (unijnego) modelu prawa urzędniczego, z uwzględnieniem specyfiki rozwiązań prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii, Francji, a także w Republice Federalnej Niemiec.

Rozdział I *Służba cywilna w Polsce* autorstwa Anny Chochowskiej porusza problematykę funkcjonowania służby cywilnej w Polsce. Autorka przedstawia istotę i pojęcie służby cywilnej, dokonując przedstawienia doktrynalnych i historycznych uwarunkowań jej powstania. Przywołuje okres panowania monarchii absolutnych w Europie jako czas, w którym dochodzi do ukształtowania się współczesnej koncepcji służby cywilnej, czyli zawodowej, fachowej, neutralnej politycznie służby, której głównym celem miało być wykonywanie zadań państwa dla zapewnienia prawidłowego działania organów administracji państwowej. Następnie przedstawiony zostaje schemat organizacyjny służby cywilnej w Polsce, z uwzględnieniem szczególnej roli i pozycji Szefa Służby Cywilnej oraz Rady Służby Cywilnej. Omawiane są także zasady naboru do pracy w służbie cywilnej, wymagane kwalifikacje od kandydatów, podstawy nawiązywania stosunku pracy w służbie cywilnej.

Autorka zwraca również uwagę na szczególną rolę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, która ze swojego założenia ma stanowić „swoista kuźnię” przyszłej wyższej kadry urzędniczej w służbie cywilnej w Polsce.

Rozdział II *Pracownicy i urzędnicy urzędów państwowych* autorstwa Krzysztofa Chochowskiego dotyczy w bezpośredni sposób zakresu obowiązywania i zastosowania w praktyce ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Autor poddaje analizie wymogi stawiane kandydatom do pracy w urzędach państwowych, omawia również charakter stosunku pracy, jego specyfikę, sposoby nawiązania, zmiany, zawieszenia, a także prawne możliwości rozwiązania tego stosunku. Poddane są także analizie obowiązki urzędnika państwowego, przynależne mu uprawnienia oraz zakres jego odpowiedzialności. Autor zwraca również szczególną uwagę na zagadnienie aplikacji administracyjnej oraz aplikacji legislacyjnej jako procedur, których przejścia wymaga się od osoby pierwszy raz podejmującej pracę w urzędzie państwowym, co ma służyć profesjonalizacji kadr urzędów państwowych.

Kolejny rozdział pt. *Pracownicy i urzędnicy samorządowi* autorstwa Lidii Labochy-Kozar omawia zagadnienia kadry urzędniczej na szczeblu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Autorka odwołując się do obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, analizuje pojęcie prawa urzędniczego w administracji samorządowej oraz pojęcie pracownika samorządowego. Przedstawione są tu wymogi stawiane kandydatom na urzędników samorządowych, rodzaje stanowisk w administracji samorządowej, a także podstawy do nawiązania stosunku pracy, w tym przebieg procedury konkursowej. Autorka omawia także prawa i obowiązki urzędników samorządowych.

Elementem łączącym obie części recenzowanej publikacji jest rozdział IV – *Międzynarodowy model prawa urzędniczego* autorstwa Dominika Tyrawy. Jego

autor zwraca uwagę, iż administracja znajduje się obecnie w fazie dynamicznego rozwoju. Jednym z czynników determinujących dzisiejszą administrację jest postępujący proces globalizacji, tworzenie się społeczeństwa informacyjnego oraz postępująca ekonomizacja usług publicznych. Autor zwraca uwagę, iż administracja przestaje być hegemonem w dziedzinie dostępu do informacji, dziś obywatel mając do dyspozycji nowoczesne technologie teleinformatyczne, sam jest w stanie wyszukać, zdobyć interesujące go informacje. Wraz ze zmieniającą się administracją zmianom ulega również model urzędniczego prawa Unii Europejskiej. Autor analizuje proces powstawania tego modelu w kontekście ewolucji idei europejskich, zwraca uwagę na odwzorowania w tym modelu dorobku rozwiązań prawnych wnoszonych przez poszczególne kraje członkowskie. Dokonuje również charakterystyki poszczególnych grup urzędników, którzy podzieleni zostali na 5 grup z oznaczeniami A, B, C, D oraz LA – jako specjalna służba językowa. Autor stwierdza, iż model prawa urzędniczego UE określany jest mianem „modelu idealnych przepisów” i powinien mieć charakter wzorcowego modelu, który stanowiłby standard do oceny poszczególnych rozwiązań w modelach krajowych państw członkowskich UE.

W drugiej części publikacji znalazły się rozdziały dotyczące bezpośrednio trzech modeli służby cywilnej: w Wielkiej Brytanii, Francji oraz RFN.

Rozdział V *Służba cywilna w Zjednoczonym Królestwie na tle europejskim* autorstwa Grzegorza Krawca porusza zagadnienie specyfiki rozwiązań organizacyjnych w ramach modelu służby cywilnej w Wielkiej Brytanii. Autor podkreśla mniejszy stopień sformalizowania jej funkcjonowania niż w rozwiązaniach kontynentalnych, a przy tym oparcie tego modelu na większej liczbie norm o charakterze zleceń. Pracownicy służby cywilnej określani są mianem „słudzy Korony” lub „z łaski Korony”, a ich zadaniem jest wspieranie Rządu Jej Królewskiej Mości, tak aby jego polityka prowadzona była w sposób jak najbardziej efektywny.

Pracownicy służby cywilnej zatrudnieni są w departamentach (*department*) tworzących rząd centralny, agencjach wykonawczych (*executive agencies*) oraz pozaparlamentarnych instytucjach publicznych (*a non-departmental public body* – NDPB). Służba cywilna powinna kierować się w swojej działalności następującymi wartościami: pracowitością, uczciwością, obiektywnością i bezstronnością. Rekrutacja do pracy w służbie cywilnej opiera się na trzech zasadach: 1) meritum, czyli wybór możliwie najlepszej osoby, 2) uczciwość, brak stronniczości w wyborze kandydata, 3) otwartość, czyli upublicznianie informacji dotyczących naboru na dane stanowisko. Nie ma jednego urzędu odpowiedzialnego za nabór do służby cywilnej, co powoduje, iż poszczególne jednostki tworzące służbę mają swobodę w zakresie ustalania zasad rekrutacji zgodnie z zasadą zdecentralizowanego postępowania rekrutacyjnego.

Model służby cywilnej we Francji autorstwa Kamila Sikory to rozdział VI, który ukazuje specyfikę rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania służby cywilnej we Francji. Autor podkreśla, iż we Francji służba cywilna definiowana jest bardzo szeroko i obejmuje trzy tzw. funkcje publiczne (*fonction publique*) – funkcję publiczną państwa (*fonction publique d'Etat*), funkcję publiczną terenową (*fonction publique territoriale*) i funkcję publiczną szpitalną (*fonction publique hospitaliere*). Służba cywilna we Francji obejmuje: służbę rządową, służbę samorządową oraz służbę szpitalną. Status urzędnika służby cywilnej ma charakter czysto osobisty, przynależy bezpośrednio do konkretnej osoby, bez względu na to, czy zajmuje ona określone stanowisko. Urzędnik, który wykonuje swoją pracę na podstawie mianowania, korzysta z licznych przywilejów, które związane są z przynależnością do danego korpusu.

We francuskiej służbie publicznej funkcjonuje kilka podstawowych zasad. Należą do nich: zasada stabilności stosunku służbowego, która wyraża się w fakcie, iż osoba przyjęta do służby publicznej najczęściej pozostaje w tej służbie aż do osiągnięcia przez nią uprawnień emerytalnych lub rentowych; zasada przydzielania urzędnikom konkretnego stopnia w hierarchii korpusu cywilnego, bez konieczności wiązania tego faktu z obowiązkiem zajmowania odpowiedniego stanowiska; zasada organizowania konkursu (który odbywa się na zasadzie anonimowości) w celu wyboru możliwie najlepszego kandydata wprost do danego korpusu urzędniczego, albo poprzez odpowiednią szkołę administracyjną (najlepiej Ecole Nationale d'Administration (ENA), czyli Narodową Szkołę Administracji), zagwarantowanie urzędnikowi prawa do wolności przekonań oraz zakaz umieszczania w aktach osobowych pracowników informacji o poglądach, przekonaniach politycznych i przynależności do partii politycznych.

Ostatni, rozdział VII *Konstytucyjny status służby publicznej w Polsce i Niemczech* autorstwa Tomasza Włodka stanowi porównanie statusu prawnego służby publicznej w Polsce z konstytucyjnymi rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi w tym zakresie w Republice Federalnej Niemiec. Autor podkreśla zbieżność rozwiązań prawnych w obu krajach, podając przykłady podobieństw w przepisach konstytucyjnych, ale również zwracając uwagę na różnice. Stwierdza, że polski ustawodawca inaczej skonstruował obowiązek ustanowienia korpusu służby cywilnej. Uzależnił istnienie tego obowiązku od miejsca danego urzędu w całej strukturze podmiotów administracji publicznej. Nie wprowadził, tak jak ma to miejsce w art. 33 ust. 4 Konstytucji RFN, obowiązku wykonywania kompetencji władczych jedynie przez członków korpusu służby cywilnej.

Oceniając kompleksowo całą publikację, należy wystawić jej zdecydowanie ocenę pozytywną. Przedstawienie personalnych aspektów funkcjonowania administracji publicznej w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich – Wielkiej Brytanii, Francji, RFN – dokonane zostało w precyzyjny i przejrzysty sposób,

dający możliwość łatwego zrozumienia prezentowanych treści merytorycznych. Autorzy wykazali się wiedzą i znajomością przedstawianych zagadnień, dzięki czemu recenzowaną publikację można polecić wszystkim zainteresowanym przedmiotową tematyką, w tym także studentom, którzy chcą poszerzyć swoją wiedzę na temat rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania służby publicznej w Polsce i wybranych krajach UE.

Grzegorz Lubeńczuk