

Wstęp

Służba publiczna jest jedną z najważniejszych instytucji państwa prawa. Termin ten swoim znaczeniem obejmuje, m.in. status prawny członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych. Właśnie te kategorie pracowników uważam za kluczowe w systemie służbowych stosunków pracy administracji publicznej, gdyż ich członkowie wywierają bezpośredni wpływ na sposób funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Odpowiadają zatem za realizację polityki rządu (w przypadku członków korpusu służby cywilnej) oraz za właściwe wykonywanie zadań władz lokalnych czy regionalnych (w przypadku pracowników samorządowych). Jako bezpośredni wykonawcy zadań publicznych, w decydujący sposób wpływają na prawidłowe, efektywne i skuteczne funkcjonowanie państwa oraz – co równie istotne – na przestrzeganie władzy państwowej przez obywateli¹. Znaczenie tych spraw jest duże. Systemowe umiejscowienie służby publicznej pomiędzy obszarem wpływów politycznych a społeczeństwem, jak również faktyczne stosowanie przez funkcjonariuszy publicznych władztwa państwowego, związane jest z ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć. Rolą ustawodawcy jest takie określenie sytuacji prawnej służby publicznej, które ryzyko wystąpienia negatywnych sytuacji zniweluje w stopniu najwyższym.

Jednocześnie nie dezawuuje znaczenia innych kategorii kadr administracji publicznej, takich jak np. pracownicy urzędów państwowych, których sytuacja prawna jest regulowana ustawą z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych². Niemniej jednak, do czego szerzej jeszcze się odniosę, negatywnie oceniam akt prawny regulujący ich status, szczególnie ze względu na jego fragmentaryczność i niekonsekwencję wprowadzonych w jego treści zmian. Przyjąłem, zatem za przedmiot tej monografii, sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych regulowaną pragmatyką służbową członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych. Z tego względu jedynie w sposób incydentalny i marginalny odnosić się będę do niektórych aktów prawnych określających sta-

¹ „Silne państwo to silna administracja, a silna administracja, to (...) przede wszystkim ludzie – kompetentni, wykształceni, dyspozycyjni, mający predyspozycje do wykonywania zadań administracji państwowej, publicznej, służby cywilnej” – zob. *T. Górzyńska*, *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przyszłością*, s. 6.

² T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 269 ze zm.; dalej: PracUPańU.

tus prawny innych grup pracowniczych w administracji publicznej, jak właśnie pracowników urzędów państwowych.

Budowa profesjonalnej służby publicznej, działającej na podstawie aksjologicznych założeń demokratycznego państwa prawa, jest procesem złożonym i długotrwałym. Polskie doświadczenia w tym zakresie nie są znikome, gdyż geneza służby państwowej sięga okresu międzywojennego. Uważam, że ustawa z 17.2.1922 r. o państwowej służbie cywilnej³ powinna stanowić źródło inspiracji dla współczesnego ustawodawcy, w zakresie właściwego kształtowania statusu funkcjonariuszy publicznych. Publicznoprawny charakter stosunku pracy funkcjonariusza publicznego, system odpowiedzialności dyscyplinarnej, kwalifikacja tego aktu prawnego do prawa administracyjnego oraz wiele innych ówczesnych rozwiązań, nie zostało jednak w okresie powojennym przywrócone. Ustawodawstwo tego okresu, które odbywało się pod hasłem „od prawa urzędniczego, a więc prawa administracyjnego, prawa publicznego do prawa pracy”⁴, długotrwanie naruszyło międzywojenny etos urzędniczy, który przecież powodował, że państwowa służba cywilna była zawodem prestiżowym. Ostatecznie, uchwalenie ustawy z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy⁵, formalnie zrównało status funkcjonariuszy publicznych z innymi pracownikami.

Dopiero w ramach przemian ustrojowych z końca lat 80. ubiegłego wieku słusznie podjęto próbę powrotu do przedwojennych rozwiązań prawnych. Wspomniana już PracUPańU była tego wyraźną zapowiedzią. W doktrynie występuje pogląd, że: „ustawą tą otworzono nowy okres rozwoju prawa urzędniczego. Ustanowiła ona ponownie odrębną grupę urzędników państwowych poddanych odrębnym regulacjom prawnym. Powróciła do uznania nadrzędności interesu państwa i interesu społecznego nad ochroną interesu indywidualnego. W swych rozwiązaniach nawiązywała do ustawy z 1922 r., zakreśliła szeroki krąg podmiotowy jej obowiązywania, przywróciła mianowanie jako podstawową formę zatrudniania wraz ze wszystkimi konsekwencjami dyspozycyjności urzędnika. Stała się podstawą do przywrócenia ponownie wysokiej rangi zawodu urzędnika państwowego”⁶. Moja ocena tego aktu prawnego jest jednak bardziej sceptyczna. Ustawa z 1982 r. w rzeczywistości niekonsekwentnie łączyła rozwiązania właściwe prawu pracy i prawu administracyjnemu, z wyraźną jednak przewagą tego pierwszego. Wypracowana została nowa – moim zdaniem błędna – koncepcja, która w dalszej perspektywie skutkować mogłaby tym, że część prawa administracyjnego, wbrew przyjętym w doktrynie podziałom ga-

³ T.j. Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72.

⁴ T. Górczyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw*, s. 74.

⁵ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.; dalej: KP.

⁶ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 56. Podobnie J. Łętowski, *Podstawowe problemy*, s. 17 i n.

łączy prawa, zostałyby wchłonięta przez prawo pracy. Paradoksalnym tego skutkiem, byłoby „powstanie nowej gałęzi prawa: »urzędniczego prawa pracy«, co jest sprzecznością samą w sobie”⁷. Późniejsze, liczne zmiany tej ustawy, kolejne wykreślenia i wprowadzanie przepisów z potrzeby chwili, jeszcze bardziej zaburzyło przejrzystość tego aktu prawnego, a nieraz wręcz pozbawiło sensu niektórych jej regulacji⁸.

Dlatego, po blisko trzydziestoletnim obowiązywaniu tej ustawy, w mojej ocenie, nadszedł czas jej zastąpienia aktem nowym, uwzględniającym dotychczasowe doświadczenia i aktualne światowe standardy. Dostrzegam potrzebę istnienia przepisów adresowanych do urzędników administracji publicznej, innych niż będących w korpusie służby cywilnej i innych niż pracownicy samorządowi. Jest to trzeci **segment** zasobów ludzkich administracji publicznej, który ze względu na miejsce świadczenia stosunku pracy (tj. jego typ i usytuowanie w strukturze organizacyjno-prawnej organów państwa) wymaga zachowania odrębności (niekoniecznie wyrażonej w osobnym akcie prawnym). Niemniej jednak aktualny, niezadowolający stan tego aktu prawnego, tj. jego fragmentaryczność, zdeaktualizowanie się zawartej w niej treści i błędy, uzasadnia moją decyzję o pominięciu go w niniejszej monografii.

Natomiast pierwsza, po przekształceniach 1989 r., pragmatyka członków korpusu służby cywilnej powstała w 1996 r.⁹ i zawierała regulacje wyraźnie inspirowane polskimi doświadczeniami w tym zakresie z okresu międzywojennego, jak również rozwiązaniami zachodnioeuropejskimi. Ustawodawca na jej mocy opowiedział się za systemem **kariery**, budując służbę cywilną o charakterze publicznoprawnym. Sformułował także cel stworzenia tej instytucji, którym było zapewnienie w urzędach administracji rządowej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Ustawa ta już 2 lata później została zastąpiona kolejną pragmatyką. W świetle ustawy z 1998 r.¹⁰, została przyjęta nowa koncepcja tej instytucji. Ustawodawca opowiedział się w niej za **mieszanym** modelem służby cywilnej, co znaczy, że model ten zawierał elementy modelu **kariery** i **stanowisk**, ale z dominującą rolą tych ostatnich. Kolejna ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.¹¹ – w ocenie doktryny¹²

⁷ T. Górczyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw*, s. 77.

⁸ Przecież w aktualnym jej brzmieniu znaczna część regulacji dotyczy urzędników państwowych mianowanych, mimo że od nowelizacji z 1994 r. z ustawy usunięto kluczowy przepis dotyczący nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

⁹ Ustawa z 5.7.1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.); dalej: SCU1996.

¹⁰ Ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 49, poz. 483 ze zm.); dalej: SCU1998.

¹¹ Ustawa z 24.8.2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.); dalej: SCU2006.

¹² O ocenie tego aktu prawnego będzie mowa dalej, tutaj jedynie odnotuję, że zebrane w ramach prac sejmowych opinie nt. projektów ustaw o służbie cywilnej i o państwowym zasobie kadrowym uznawały założenia tych projektów jako niezgodne z Konstytucją RP.

– zrujnowała dotychczasowy dorobek prawodawstwa polskiego w obszarze budowy służby cywilnej. Istniejący pod jej rządami korpus został pozbawiony stanowisk kierowniczych, zlikwidowano wypracowany system organizacji służby cywilnej m.in. przez zniesienie stanowiska Szefa SC oraz jego urzędu. Słusznie, zatem w 2008 r. uchylono ten akt prawny, zastępując go ustawą¹³ przywracającą w szczególności to stanowisko oraz wyższe stanowiska w służbie cywilnej (niemniej jednak, ten akt prawny także zawiera istotne wady, ze względu, na które nie może być w pełni pozytywnie oceniony). W ten sposób, w ciągu kilkunastu lat zagadnienie to było regulowane czterema, całkowicie różnymi aktami prawnymi, co w mojej ocenie narusza zasady państwa prawa oraz jakości i pewności prawa. Zmiany takie, z każdym kolejnym wejściem w życie nowej pragmatyki, wywierały negatywne skutki na praktyczne funkcjonowanie korpusu służby cywilnej, a tym samym na realizację zadań państwa.

Odłącznie od powyższych działań ustawodawczych, kształtowany był status prawny pracowników samorządowych. Pierwsza pragmatyka regulująca ich sytuację prawną została wydana już w 1990 r. (mowa o ustawie z 22.3.1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁴) i wielokrotnie zmieniana pozostała w mocy do momentu uchwalenia ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁵. Analiza porównawcza tych dwóch aktów prawnych, w wyraźny sposób potwierdza istniejący w aktualnym prawodawstwie niepokojący trend eliminacji elementów publicznoprawnych na rzecz rozwiązań właściwych prawu pracy (czego przykładem jest usunięcie z katalogu podstaw zatrudnienia pracownika samorządowego aktu mianowania). Zjawisko to występuje nie tylko w polskich uwarunkowaniach prawnych, lecz również w zachodnioeuropejskich. Jest ono, zatem powszechne, a tym samym, moim zdaniem, niezwykle groźne. W rzeczywistości stanowi ono powrót do polskich rozwiązań prawnych okresu powojennego, które przecież – w powszechnej ocenie doktryny – zostały poddane krytyce.

Zaprezentowany zarys kształtowania się pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych, uzmysławia skalę złożoności zjawiska, jakim jest polska służby publicznej. Niemniej jednak analiza tych przekształceń, powinna pozwolić na wyciągnięcie wniosków w zakresie tego, czy aktualne rozwiązania prawne są optymalne z punktu widzenia uwarunkowań ustrojowych i systemowych. Powinna też pozwolić dokonać oceny, czy prawodawca popełnił istotne błędy w kształtowaniu statusu prawnego tych

¹³ Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1111 ze zm.); dalej: SCU2008.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593; dalej: PracSamU1990.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1202; dalej: PracSamU2008.

funkcjonariuszy publicznych, ewentualnie gdzie i w jakich okolicznościach to nastąpiło oraz jakie są lub mogą być tego skutki. Natomiast efektem badań powinno być również postawienie wniosków *de lege ferenda*, odnośnie do ustawodawczych działań naprawczych. Stąd wynika uzasadnienie sformułowania kluczowej części tytułu tej monografii, w brzmieniu: „przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych”.

Mając świadomość obszerności i wieloaspektowości badanej problematyki, konieczne stało się wyznaczenie ram prowadzonych rozważań. W zakresie historycznych uwarunkowań kształtowania się polskiej służby publicznej, jako naturalnie wyodrębniony okres przyjąłem ustawodawstwo po 1989 r. Od tego czasu kształtowały się nowoczesne idee funkcjonowania administracji publicznej, które znalazły wyraz także w pragmatykach urzędniczych. Niemniej jednak, dla zupełności prowadzonych badań, konieczne było subsydiarne odwoływanie się do aktów prawnych wcześniejszych, w tym do wspomnianej już wyżej ustawy z 1922 r.

Analiza prawna skupiona została przede wszystkim na krajowych ustawach zwykłych. Konieczność oceny poprawności tych aktów prawnych była jednak powodem odniesienia się do założeń nie tylko ustrojowych, ale także do prawa międzynarodowego. Badanie to zostało uzupełnione o analizę orzecznictwa (zarówno krajowego, jak i międzynarodowego), doktryny prawa i dokumentów powstałych w praktyce działania administracji publicznej. Ramy musiały również zostać wyznaczone w zakresie rodzajów analizowanych stosunków służbowych. Pojęcie „służba publiczna” definiuje przecież funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych we wszystkich władzach państwowych. Jednak poddanie analizie wszystkich wyodrębnionych grup pracowników administracji publicznej, o czym już była mowa, przekracza ramy tej publikacji. Dlatego badaniu zostały poddane tylko dwie kategorie pragmatyk urzędniczych, tj. członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych. Wybór ten jest uzasadniony także tym, że w treści aktualnie wiążących ustaw o służbie cywilnej i pracownikach samorządowych (które zresztą zostały uchwalone tego samego dnia, tj. 21.11.2008 r.) dostrzegam świadome, wyraźne dążenie ustawodawcy do zbliżenia statusu tych dwóch grup. Działanie to popieram, a jego sens będę się starał udowodnić dalej.

Także fakt, że aktualne pragmatyki urzędnicze tych dwóch grup funkcjonariuszy publicznych, zostały uchwalone stosunkowo niedawno, uzasadnia poddanie tej problematyki niniejszym rozważaniom. Istniejące przecież opracowania naukowe, publikacje książkowe i analizy, stanowią o bogactwie w tym przypadku źródeł naukowych, a tym samym mogłyby kwestionować zasadność prowadzenia badań kolejnych. Nie mogę się jednak z tym zgodzić. Zarówno częściowe

zdezaktualizowanie się większości z tych źródeł w 2008 r., jak również kolejne, bieżące działania ustawodawcy i projektodawców w zakresie modyfikacji pragmatyk już istniejących, wymaga badań aktualnych. Uważam, że jest to zagadnienie wymagające szczególnego zainteresowania, a tym samym jak największej liczby rzetelnych analiz. Na ich podstawie możliwa jest ocena przyjętych rozwiązań prawnych, sformułowanie postulatów naprawczych, w tym wyrażenie konieczności ustabilizowania sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych.

Realizacja określonego powyżej celu niniejszej monografii – którym jest próba oceny aktualnych rozwiązań prawnych pod kątem ich optymalności i poprawności (ewentualnie określenia gdzie i w jakich okolicznościach ustawodawca popełnił istotne błędy) oraz jakie są lub mogą być tego skutki wraz z postawieniem wniosków *de lege ferenda* – wypełnia cztery merytoryczne rozdziały. W pierwszym rozdziale, zatytułowanym „Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie międzynarodowym i Konstytucji RP” dokonałem analizy międzynarodowych i ustrojowych uwarunkowań prawnych, które stanowią kontekst prawny działania krajowego ustawodawcy zwykłego. Odniosłem się tutaj do odrębnych międzynarodowych systemów prawnych (w tym Unii Europejskiej i Rady Europy), w zakresie, w jakim regulują one zagadnienie gwarancji równego dostępu do służby publicznej, zasadę niedyskryminacji, kwestię zwalczania korupcji czy katalog praw i wolności urzędniczych. W przypadku badania przepisów Konstytucji RP skupiłem się na tych jej częściach, które regulują równy dostęp do służby publicznej, konstytucjonalizację służby cywilnej oraz zakaz łączenia stanowisk. Efektem tej analizy było wyznaczenie teoretycznych ram, które powinny determinować działania ustawodawcy. Jednocześnie ich zidentyfikowanie umożliwiło mi wyznaczenie wzorca, przy zastosowaniu, którego, możliwa się stała ocena praktyki ustawodawcy krajowego.

Rozdział drugi, zatytułowany „Przekształcenia modeli i struktury organizacyjnej służby cywilnej oraz katalogu jednostek organizacyjnych objętych korpusem służby cywilnej w ustawodawstwie polskim po 1989 r.”, zawiera rozważania na temat przekształceń koncepcji systemu organizacyjnego służby cywilnej. W wyniku analizy poszczególnych pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej, podjąłem tutaj próbę klasyfikacji modeli służby cywilnej występujących w ustawach po 1989 r. Jednocześnie poddałem badaniu przekształcenia statusu, katalogu kompetencji i faktycznego znaczenia organów służby cywilnej (tj. Szefa SC, Rady SC, Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej i Komisji Odwoławczej Służby Cywilnej), podmiotów służby cywilnej (tj. dyrektora generalnego urzędu, Wyższej Komisji Dyscyplinarnej) oraz podmiotu związanego w pewien sposób ze służbą cywilną (tj. Krajowej Szkoły Administracji

Publicznej). Dokonałem także analizy i oceny zakresu podmiotowego służby cywilnej w świetle kolejnych pragmatyk, przez pryzmat założeń międzynarodowych i ustrojowych, które zidentyfikowałem w rozdziale pierwszym.

Kolejny rozdział pracy to: „Zmiany celu, aksjologicznych założeń i klasyfikacji teoretyczno-prawnej pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych oraz przekształcenia koncepcji pojęcia »pracownik samorządowy« i »pracodawca samorządowy« w świetle PracSamU1990 i PracSamU2008”. Ta część badań w całości została poświęcono zagadnieniom dotyczącym statusu prawnego pracowników samorządowych. Odniosłem się tu do założeń aksjologicznych aktualnej pragmatyki urzędniczej, wskazując na jej zbieżność w tym zakresie z postanowieniami art. 153 Konstytucji RP. Dokonałem analiz problematyki niejednoznaczności pojęć „pracodawca” i „pracownik” samorządowy, podnosząc istniejące w tym zakresie błędy, niejasności i niekonsekwencje ustawodawcy. W sposób szczegółowy przeanalizowałem także katalog – możliwych do zastosowania w samorządowych stosunkach pracy – podstaw zatrudnienia i zakwalifikowałem ten akt prawny do właściwej gałęzi prawa.

W rozdziale: „Problematyka wybranych elementów mających istotny wpływ na status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.”, podjąłem rozważania o zagadnieniach mających szczególne znaczenie dla właściwego działania służby publicznej. Ze względu na obszerność i złożoność materiału badawczego oraz przyjęte założenia objętości tej pracy, zostałem tutaj zmuszony do podjęcia ryzyka dokonania wyboru elementów kształtujących – w stopniu istotnym – status prawny służby publicznej, które następnie przyjąłem za przedmiot badań. Odniosłem się tu do koncepcji naboru do służby publicznej i praktyki jej realizacji, przywołując w tym zakresie bogate orzecznictwo. Jako szczególnie istotne uznałem zagadnienie ochrony sądowej osób ubiegających się o zatrudnienie w służbie publicznej, krytykując jednocześnie brak istniejących w tym zakresie odpowiednich przepisów. Drugim obszarem badań, który uznałem za istotny dla zachowania właściwego kształtu statusu prawnego służby cywilnej i pracowników samorządowych, to katalog obowiązków i uprawnień członków tego obszaru służby publicznej. Zaproponowałem klasyfikację tych elementów i podjąłem próbę oceny ich adekwatności do założeń aksjologicznych, leżących u podstaw utworzenia tych korpusów. W tym zakresie, jako szczególnie ważne uznałem badanie systemowej przemiany – na tle kolejnych pragmatyk służby cywilnej – koncepcji ochrony sądownoadministracyjnej statusu członków korpusu służby cywilnej na rzecz sądownictwa powszechnego. Dopełnienie problematyki tego rozdziału, stanowią rozważania dotyczące przyjętej koncepcji etyki służbowej i odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz zapewnienie w tym zakresie odpowiedniej kognicji sądowej.

Przeprowadzenie zarysowanych wyżej badań, umożliwiło sformułowanie kilku, moim zdaniem, ważnych wniosków. Nie uprzedzając w tym miejscu właściwych rozważań, chciałbym jednak odnotować, że zjawisko przekształceń pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych, w obecnym kształcie nie przebiega w sposób świadomy, zaplanowany ani skoordynowany. Zauważalna jest ogólna rezygnacja z pragmatyk urzędniczych jako części prawa administracyjnego na rzecz prawa pracy. Jestem przeciwnikiem tej koncepcji. Obie ustawy z 21.11.2008 r., które miały przecież spełnić duże oczekiwania w zakresie uporządkowania sytuacji prawnej tych dwóch grup pracowników administracji publicznej, zawiodły nadzieje. W rzeczywistości SCU2008 stanowi niekonsekwentny powrót do rozwiązań prawnych z 1998 r., a PracSamU2008 zawiera taką liczbę błędów, że niebawem stanie się zapewne przedmiotem licznych nowelizacji.

Rozdział I. Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie międzynarodowym i Konstytucji RP

§ 1. Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych a prawo międzynarodowe¹

Szczególnie w dobie integracji europejskiej prawo krajowe podlega w różnym stopniu wpływowi prawa międzynarodowego². Jednak prawo urzędnicze – a szerzej prawo administracyjne – stanowi ten obszar prawa krajowego, który wpływowi temu poddaje się w stosunkowo niewielkim stopniu³. Na szczeblu międzynarodowym brak jest przecież regulacji prawnych, które wprost odnosiłyby się do zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej poszczególnych państw. Zrozumiałe jest bowiem, że kompetencje do ich kształtowania stanowią tradycyjną domenę suwerennego państwa⁴, które samodzielnie odpowiada za wybór koncepcji, systemu i procedur działania swojej służby publicznej⁵. Stąd też w doktrynie prawa przyjmowano do niedawna, że brak jest **standardów europejskich** kształtujących status prawny pracowników administracji publicznej⁶.

¹ W tytule podrozdziału przyjęto definicję „prawa międzynarodowego”, w świetle której oznacza ono zespół norm regulujących stosunki międzynarodowe w szerokim znaczeniu, tj. nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz także stosunki między państwami a innymi podmiotami oraz między tymi innymi podmiotami. Dlatego w podrozdziale będzie mowa o trzech niezależnych systemach prawnych, tj. Unii Europejskiej, Rady Europy oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

² I. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja*, s. 16.

³ T. Górznińska, *Standardy europejskie*, s. 119.

⁴ J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską*, s. 22.

⁵ I. Corte-Real, *Administracja publiczna*, s. 11.

⁶ T. Jasudowicz, *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych*, s. 97–136.

W obecnym stanie prawnym, moim zdaniem, nie można zgodzić się z powyższą tezą. Zauważalna jest postępująca europeizacja administracji publicznej, która wyraża się w ujednocnianiu zasad, zachowań i procedur administracji państw. Jest ona w pewnym sensie skutkiem poszerzającej się współpracy pomiędzy administracjami publicznymi państw członkowskich a instytucjami Unii Europejskiej oraz pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi⁷. Stosowanie analogicznych zasad w tych krajach doprowadziło do powstania obszaru, zwanego w piśmiennictwie Europejską Przestrzenią Administracyjną⁸. Jej otoczenie prawne stanowi prawo międzynarodowe publiczne, będące systemem norm regulujących wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami tego prawa (przede wszystkim państwami i organizacjami międzynarodowymi)⁹. Niewątpliwie przepisy tego prawa, mogą mieć wpływ na sytuację prawną członków korpusu polskiej służby cywilnej oraz polskich pracowników samorządowych. Dlatego spośród licznych aktów prawnych i dokumentów kształtujących to międzynarodowe prawo publiczne, w badaniach nad statusem prawnym tytułowych dwóch grup funkcjonariuszy publicznych, w mojej ocenie, konieczne jest przeprowadzenie analizy prawa UE, właściwych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy oraz wybranych aktów prawa międzynarodowego (m.in. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Europejska Karta Społeczna czy Europejska Karta Samorządu Lokalnego).

I. Wpływ prawa Unii Europejskiej na status członków korpusu polskiej służby cywilnej i polskich pracowników samorządowych

W doktrynie przyjmuje się, że Unia Europejska nie ma możliwości bezpośredniego, prawnego ingerowania w kształt służby publicznej w jej krajach członkowskich, chociaż nie można także stwierdzić, że obszar ten jest całkowicie wyłączony spod wpływów tego prawa¹⁰. Słusznie, zatem zauważa *W. Czapliński*, wskazując że: „prawo pozostaje w ścisłym związku z funkcjonowaniem państwa, nawet jeżeli jest kształtowane pod wpływem prawa międzynarodowego, a tradycyjne pojęcie wyłącznej kompetencji wewnętrznej państwa traci znaczenie, skoro o jego kształcie rozstrzyga właśnie prawo międzynarodowe. Coraz więcej kompetencji państwa wykonują organizacje międzynarodowe, zwłaszcza Unia

⁷ *J. Itrich-Drabarek*, Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian, s. 332–333.

⁸ *J. Czaputowicz*, Implikacje integracji z Unią Europejską, s. 23.

⁹ *W. Czapliński, A. Wyrzumaska*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 5.

¹⁰ *D. Bossaert, Ch. Demmke*, Służba cywilna w państwach akcesyjnych, s. 83.