

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 niefizycznego 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 zakreślonych 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 ustawy 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 nasycało się 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*, *L. 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 byłoby 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 kategoriałnie 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.

jak i osoby pełniące służbę państwową. W istocie prawo urzędnicze byłoby wówczas prawem pracowników administracji państwowej i funkcjonariuszy publicznych, a w jego skład wchodziłyby normy prawne regulujące status nie tylko urzędników *sensu stricto*, ale także osób piastujących funkcje organów władzy państwowej, sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Poza prawem urzędniczym pozostawałyby osoby zatrudnione w szeroko pojmowanej sferze publicznej, ale poza bezpośrednim wykonywaniem funkcji państwa (np. nauczyciele, pracownicy przedsiębiorstw czy agencji państwowych). W takim ujęciu prawo urzędnicze, zwane prawem służbowym (*slużebnoje prawo*) występuje np. w Federacji Rosyjskiej. Prawo służbowe jest częścią prawa publicznego i obejmuje swym zakresem: służbę cywilną (*graždanskoja služba*), służbę ochrony prawnej (*prawoohranitelnoja služba*), służbę wojskową (*wojennoja služba*) i służbę samorządową (*municypalnoja služba*)¹⁴;

- 3) i wreszcie w najwęższym znaczeniu prawo urzędnicze należy łączyć jedynie z zatrudnieniem w urzędach administracji i władzy publicznej. Pojęcie urzędu jest wieloznaczne. W nauce prawa administracyjnego przypisuje mu się co najmniej dwa znaczenia. W pierwszym z nich urząd to zespół wyodrębnionych kompetencji (urząd ministra, urząd wojewody *etc.*), ułożony w języku potocznym ze stanowiskiem czy nawet z samym organem administracji¹⁵.

Jednak z perspektywy prawa urzędniczego decydujące znaczenie ma drugie znaczenie pojęcia urzędu, zgodnie z którym oznacza ono jednostkę organizacyjną towarzyszącą odpowiedniemu organowi administracji i powołaną do realizowania przysługujących temu organowi zadań i kompetencji na podstawie i w granicach upoważnień udzielonych poszczególnym pracownikom urzędu przez bezpośrednio nadrzędny nad nimi organ administracji¹⁶.

Urząd jest zatem jednostką organizacyjną o charakterze pomocniczym, ze spalającą ogół środków osobowych i rzeczowych pełniących funkcje wykonawcze względem organu administracji (np. ministerstwo, urząd wojewódzki *etc.*). Nie wszystkie osoby zatrudnione w urzędach mogą być uważane za urzędników. Pomijając zaliczane do korpusu politycznego osoby pełniące funkcje organów (np. wojewoda, minister), których status pracowniczy nie jest jasny (najczęściej przyjmuje się, że osoby pełniące funkcje organów pozostają

¹⁴ Por. *Slużebnoje prawo* (Gosudarstwienaja graždanskaja služba), pod red. I. N. Barci-ca, Moskwa–Rostów n. Donem 2007, s. 19.

¹⁵ Por. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 63.

¹⁶ Por. W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1978, s. 139.

w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia o charakterze ustrojowym lub w stosunkach pracy z powołania)¹⁷, ogół osób zatrudnionych w urzędach administracji i władzy publicznej możemy podzielić na urzędników oraz personel pomocniczy i techniczny.

W istocie każda z zaprezentowanych koncepcji prawa urzędniczego może być uznana za właściwą, skoro samo wyodrębnianie omawianej dziedziny prawa ma charakter doktrynalny, a co za tym idzie – kwestią konwencji jest określenie jej granic. Biorąc jednak pod uwagę to, że przepisy obowiązującego prawa wyraźnie wyodrębniają kategorię pojęciową „urzędnika” (a ściślej „stanowisk urzędniczych”), należałoby opowiedzieć się za wąskim ujęciem prawa urzędniczego i ograniczeniem jego zakresu jedynie do **osób zatrudnionych w urzędach administracji i władzy publicznej**. Za takim stanowiskiem przemawia ponadto ewolucja statusu prawnego urzędników i innych pracowników (funkcjonariuszy) państwowych (publicznych). W okresie powojennym nastąpiła swoista autonomizacja poszczególnych grup pracowników państwowych, prowadząca często do zmiany charakteru pełnionych zadań publicznych, jak i podstaw zatrudnienia. Z jednej strony, mieliśmy do czynienia z rozszczępieniem tradycyjnego stosunku służbowego i wyodrębnieniem się z niego tzw. służbowych stosunków pracy łączących urzędników z państwem. Stosunki te w końcu upodobniły się do klasycznych (umownych) stosunków pracy. Natomiast tzw. służby zmilitaryzowane (wojsko, policja *etc.*) pozostały w sferze zatrudnienia o charakterze publicznoprawnym. Z drugiej strony, w wielu jednostkach państwowych, które tradycyjnie łączone były ze służbą państwową (szkoły państwowe, poczta, kolej, lasy, ubezpieczenia społeczne), zmienił się sposób i charakter realizacji określonych zadań, przy czym wiele państwowych jednostek organizacyjnych utraciło status „urzędu”, inne zaś zostały włączone w sferę komercyjną. Procesy te doprowadziły do pozbawienia wielu pracowników państwowych statusu publicznoprawnego, a przez to poddania ich powszechnym regulacjom prawa pracy. W związku z tym nie jest obecnie możliwe uznanie wielu grup tych pracowników za funkcjonariuszy publicznych, a tym bardziej za urzędników (chodzi tu np. o nauczycieli, kolejarzy, pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych *etc.*).

Ponadto, warto zauważyć, że *de lege lata* termin „pracownik państwowy”, który jako kategoria normatywna mógłby uzasadniać szerokie ujęcie prawa urzędniczego, właściwie nie występuje. Posługują się nim jedynie umowy międzynarodowe w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, gdzie przez pra-

¹⁷ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 84 i nast.

cownika państwowego rozumie się osoby fizyczne pełniące funkcje państwowe dla rządu. Oczywiście obowiązujące ustawodawstwo posługuje się niekiedy pojęciami o charakterze zbiorczym obejmującymi ogół osób zaangażowanych w działalność państwa. I tak np. w art. 115 § 13 KK zdefiniowano pojęcie funkcjonariusza publicznego, przez które rozumieć należy: Prezydenta, członków parlamentu, członków rad jednostek samorządu terytorialnego, sędziów, ławników, prokuratorów, funkcjonariuszy organów kontroli finansowej, notariuszy, komorników, kuratorów sądowych, syndyków, nadzorców sądowych i zarządców, osoby orzekające w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, pracowników administracji rządowej, organów państwowych lub samorządowych (z wyjątkiem osób pełniących wyłącznie czynności usługowe), inne osoby w zakresie, w którym uprawnione są do wydawania decyzji administracyjnych, pracowników organów kontroli państwowej lub samorządowej (z wyjątkiem osób pełniących wyłącznie czynności usługowe), osoby zajmujące kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa publicznego, Służby Więziennej i żołnierzy w czynnej służbie wojskowej.

- 12 Pojęciem funkcjonariusza państwowego posługiwał się dawniej Kodeks cywilny w art. 417 określającym zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności. W obecnym brzmieniu cytowany przepis Kodeksu cywilnego odwołuje się już do szkody wyrządzonej „przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej”¹⁸.
- 13 Jest to regulacja, która realizuje normę zawartą w art. 77 Konstytucji RP, który z kolei odwołuje się do działań organów władzy publicznej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁹ pojęcie władzy publicznej w rozumieniu cytowanego przepisu „obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych,

¹⁸ W wyr. z 13.5.2005 r. (I CK 662/04, Legalis) SN stwierdził, że do zadań publicznych należy opieka zdrowotna wykonywana ze środków publicznych, jednak zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez organy administracji, nie stają się organami władzy, gdyż nie kształtują w drodze przymusu sytuacji prawnej pacjentów.

¹⁹ Por. wyr. z 4.12.2001 r. (SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256).

które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej.

Wskazane wyżej pojęcia nie mogą stanowić punktu odniesienia dla konstruowania zakresu prawa urzędniczego. Przede wszystkim ani prawo karne, ani prawo cywilne i podatkowe nie odnoszą się w ogóle – co jest oczywiście zupełnie zrozumiałe – do kwestii zatrudnienia i statusu zawodowego osób, do których w cytowanych przepisach się odwołują. Regulacje te dotyczą bowiem jedynie wybranych, niepołączonych zresztą ze sobą, aspektów funkcjonowania organów i instytucji publicznych, nie tworzą zatem jakiejś spójnej całości. Używanie przez ustawodawcę wymienionych wyżej pojęć zbiorczych związane jest z osiągnięciem szczególnych celów danej regulacji prawnej, jakimi są: zapewnienie ochrony prawnokarnej osobom zaangażowanym w jakikolwiek sposób w realizację zadań państwa, ochrona obywateli przed działaniami osób reprezentujących państwo lub działających na jego rzecz albo w jego imieniu, uregulowanie kwestii podatkowych osób pobierających różnego rodzaju gratyfikacje od rządu danego państwa. Widać to zwłaszcza przy zestawieniu obok siebie np. urzędników i ławników sądowych.

Zawężenie zakresu prawa urzędniczego jedynie do urzędów administracji publicznej wymaga poczynienia dodatkowych uwag wyjaśniających. Wyróżnić można dwa sposoby określania stanowisk urzędniczych w administracji: **merytoryczny** – przez odwołanie się do zakresu kompetencji (urzędnikiem jest osoba wykonująca merytoryczne zadania państwa) i **formalny** – przez wskazanie w obowiązujących przepisach stanowisk uznawanych za urzędnicze. W polskim prawie regulującym status urzędników przyjęto – co do zasady – drugą ze wskazanych metod. Wykaz stanowisk urzędniczych zawarty jest bądź w rozporządzeniach Rady Ministrów (np. w drodze rozporządzeń ustalono wykaz stanowisk urzędniczych w służbie cywilnej i w sferze samorządowej), bądź w aktach wewnątrzzakładowych.

Tak więc prawo urzędnicze jest **prawem urzędników**, a nie osób zatrudnionych w urzędach. Kwalifikacja prawna urzędnika zależy zatem od spełnienia dwóch kryteriów – podmiotowego (zatrudnienie w urzędzie) i przedmiotowego (zatrudnienie na stanowisku urzędniczym). O tym, jakie stanowiska mają charakter urzędniczy, a więc o zakresie podmiotowym prawa urzędniczego decyduje prawodawca, dokonując stosownej kwalifikacji prawnej w drodze aktu prawodawczego. Można zatem przyjąć, że przedmiotem prawa urzędniczego są **urzędnicze stosunki pracy**, a więc stosunki prawne, w których pozostają osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych. Ponadto, prawem urzędni-

czym objęte są także stosunki prawne **ściśle powiązane z urzędniczymi stosunkami pracy** (np. stosunki prawne powstające w związku z rekrutacją do pracy w urzędzie, stosunki odpowiedzialności dyscyplinarnej, stosunki związane z rozstrzygnięciem sporów *etc.*).

- 17 Prawem urzędniczym obejmuje się więc osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w administracji rządowej (członków korpusu służby cywilnej i służby zagranicznej), samorządowej (urzędników samorządowych) oraz w pozostałych urzędach państwowych (urzędników państwowych pozostających poza korpusem służby cywilnej). Przyjęcie kryterium formalnego wyodrębnienia prawa urzędniczego powoduje, iż poza nim pozostają funkcjonariusze służb państwowych tzw. zmilitaryzowanych (wojsko, policja, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Służba Celno-Skarbowa, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), a także sędziowie i prokuratorzy. Należy natomiast pamiętać, że w poszczególnych jednostkach organizacyjnych wymienionych wyżej służb (jednostki te nazywane są najczęściej komendami – np. w policji, urzędami – w Służbie Celno-Skarbowej lub jeszcze inaczej – np. jednostkami wojskowymi *etc.*) obok funkcjonariuszy zatrudnia się też często tzw. pracowników cywilnych, spośród których pewną grupę stanowić mogą urzędnicy państwowi.

Nie podlegają prawu urzędniczemu w podanym tutaj znaczeniu także osoby zatrudnione w urzędach państwowych czy samorządowych na innych niż urzędniczych stanowiskach pracy (np. na stanowiskach technicznych, obsługowych *etc.*), jak również pracownicy innych niż urzędy jednostek i instytucji państwowych.

§ 2. Modele prawa urzędniczego

- 18 Wyżej zwrócono uwagę na różne ujęcia, a więc także w istocie modele teoretyczne, prawa urzędniczego. Z punktu widzenia charakteru prawnego może ono stanowić – jak dawniej – część **prawa administracyjnego** albo – jak obecnie w Polsce – część **prawa pracy**. Kwalifikacja prawa urzędniczego wynika tu z normatywnego ukształtowania relacji prawnych, w jakich pozostają urzędnicy administracji (w Polsce dawniej stosunki służbowe, a obecnie stosunki pracy). Oczywiście przynależność gałęziowa określonej grupy norm prawnych (w omawianym przypadku norm prawa urzędniczego) determinuje rodzaj i zakres funkcjonowania w jej obrębie ogólnych zasad danego podsystemu normatywnego. Nie bez znaczenia jest przecież to, czy mamy do czynienia z prawem publicznym, a więc sztywnymi regulacjami ustawowymi, dużą ro-

lą państwa i przewagą interesu publicznego nad interesem jednostkowym, czy też z prawem prywatnym, w większym stopniu respektującym takie wartości jak wolność i swoboda jednostek. Dlatego kwalifikowanie prawa urzędniczego w kategoriach prawa pracy nie ma charakteru tylko werbalnego, ale wpływa na sposób postrzegania i działania instytucji tego prawa.

Jednak zaliczenie norm prawa urzędniczego do prawa pracy nie musi prowadzić do zatarcia różnic między statusem urzędników i pozostałych pracowników. Konstrukcje prawa pracy są na tyle elastyczne, że możliwe jest w ich ramach modelowanie kształtu poszczególnych więzi prawnych, bez godzenia w ich istotę. Zresztą do cech charakteryzujących regulacje prawa pracy zalicza się tzw. dyferencjację, a więc uzasadnione różnicowanie statusu pracowniczego poszczególnych grup zatrudnionych w zależności od różnorodnych kryteriów (m.in. branżowych). Dlatego zupełnie naturalne jest to, że w dalszym ciągu między urzędniczymi i nieurzędniczymi stosunkami pracy zachodzą różnice. Jest to poniekąd zrozumiałe, skoro ustawodawca zdecydował się na uregulowanie sytuacji urzędników w przepisach szczególnych, zadowolając się jedynie odesłaniami do przepisów powszechnego prawa pracy. O odrębnościach tych będzie mowa w rozdziale 3 (zob. *Nb.* 215–220).

Prawo urzędnicze może być ukształtowane na różne sposoby także w kontekście jego zakresu podmiotowego, a więc określenia tego, kogo w danym systemie traktuje się jako urzędnika. Sytuacja komplikuje się zwłaszcza wtedy, gdy – jak w Polsce – prawo urzędnicze nie tworzy zwartej systemu norm z klarownym systemem źródeł prawa i wyodrębnioną częścią ogólną określającą precyzyjnie zakres swego odniesienia. W takich przypadkach granice prawa urzędniczego mają w istocie charakter konwencjonalny, jako że nie tworzy ono osobnej gałęzi prawa. W niniejszej pracy przyjęto założenie, że do prawa urzędniczego zaliczać należy wyłącznie normy prawne, które regulują wprost prawa i obowiązki osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urządach państwowych i samorządowych. Tak rozumiane prawo urzędnicze – jak już wyżej stwierdzono – obejmuje swym zakresem jedynie pewien wycinek aparatu państwowego, związanego ze sprawowaniem administracji.

Zaprezentowane wyżej modele teoretyczne prawa urzędniczego zostały wyróżnione ze względu na pewne cechy formalne, nie opisują zaś mechanizmów funkcjonowania i istoty zatrudnienia w administracji. Z tego punktu widzenia należałoby zwrócić uwagę na dwa podstawowe modele prawa urzędniczego, wyróżniane ze względu na sposób ukształtowania zasad zatrudniania osób tworzących aparat administracyjny państwa²⁰.

²⁰ A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, s. 70 i nast.

- 22 Pierwszy z nich to tzw. **model kariery**, oparty na z góry przewidzianej i zagwarantowanej prawnie ścieżce kariery urzędniczej. Osoba przystępująca do pracy w administracji zostaje włączona do korpusu urzędniczego na najniższe stanowisko w hierarchii, by następnie w sposób ewolucyjny w drodze awansu zawodowego stopniowo przechodzić na coraz wyższe stanowiska. Model kariery zakłada zatrudnienie urzędnika w imieniu państwa, a więc w istocie zwiążanie go stosunkiem prawnym nie z danym urzędem, lecz z państwem. Jest to więc docelowo zatrudnienie na całe życie zawodowe, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Wcześniejsze zerwanie więzi prawnej łączącej urzędnika z państwem możliwe jest (poza przypadkiem dobrowolnej rezygnacji ze służby) z przyczyn dyscyplinarnych. Stabilizacji zatrudnienia towarzyszy zapewnienie urzędnikom wysokiego statusu materialnego i społecznego.
- 23 Model kariery typowy jest dla wielu państw europejskich, w tym głównie Francji i Niemiec (poza tym występuje on m.in. w Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii *etc.*)²¹.
- 24 Podstawowe jego zręby zostały ukształtowane we Francji w wyniku reform administracyjnych wprowadzonych przez *Napoleona Bonaparte* (z tego względu model ten nazywany jest często „napoleońskim”²²).
- 25 Dla *Napoleona* podstawowym założeniem ukształtowania struktur administracji odziedziczonych po monarchii i rewolucji było, z jednej strony, dostosowanie ich do potrzeb licznych kampanii wojennych, ale z drugiej strony, dążenie do utrwalenia i umocnienia władzy centralnej. W szczególności *Napoleon* upatrywał w administracji swoistej przeciwwagi dla czynników *stricte* politycznych, a także dla dwóch pozostałych zorganizowanych struktur społecznych, tj. sił zbrojnych i Kościoła. Dlatego ważne znaczenie miało zapewnienie sprawnego systemu kontroli i równowagi w społeczeństwie oraz wzmocnienie merytoryczne (fachowość) i organizacyjne administracji²³.
- 26 Charakterystyczne dla modelu napoleońskiego było więc stworzenie silnych więzi lojalnościowych aparatu administracyjnego z cesarstwem (państwem), czemu służyły zarówno gwarancje socjalne dla urzędników i ich rodzin, jak i system gwarantowanej kariery (rozbudowana hierarchia stanowisk, możliwości rozwoju zawodowego).
- 27 Pomimo licznych zmian w ostatnich dwóch stuleciach podstawowe zręby francuskiego modelu organizacji administracji ukształtowane przez *Napoleona Bonaparte* nie zmieniły się. Dlatego we Francji struktura administracji przy-

²¹ Por. *G. Rydlewski*, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 17.

²² Por. *A. Stevens, H. Stevens*, *Brussels Bureaucrats?*, Palgrave 2001, s. 32 i nast.

²³ Por. tamże, s. 33.

biera postać piramidy, z rozgraniczeniem zadań i kompetencji poszczególnych organów i delegowaniem uprawnień niższym strukturom przez organy stojące wyżej. Owa hierarchiczność wiąże się także z rozbudowanym systemem kontroli. Korpus służby cywilnej zorganizowany jest według rozbudowanego systemu dystynkcji, z ustalonymi zasadami awansu i znaczącą stabilizacją statusu zawodowego. Urzędnicy nie są pracownikami, lecz funkcjonariuszami publicznymi, których sytuację prawną (także socjalną) regulują przepisy prawa administracyjnego. Sprawy personalne poddane są właściwości odrębnych struktur (np. specjalnego ministerstwa lub urzędu). W literaturze wskazuje się na pewne niedostatki omawianego systemu. Polegają one głównie na osłabianiu aktywności i własnej inicjatywy przez członków korpusu urzędniczego. Urzędnicy stają się często „osobami pasywnymi”, a wszelkie działania podejmowane przez urzędników obarczone są ryzykiem (sukces nie wiąże się z nagrodą, natomiast porażka może powodować konsekwencje dyscyplinarne)²⁴.

Podobny system kariery dominuje w administracji niemieckiej, gdzie tradycyjnie praca urzędnicza wiąże się z wysoko cenionymi umiejętnościami, które wymagają szczególnych zawodowych kwalifikacji. Status urzędniczy jest tu – podobnie jak we Francji – regulowany przepisami prawa administracyjnego, związany ze ścieżką długotrwałej kariery i daleko posuniętym zróżnicowaniem hierarchicznym stanowisk urzędniczych. W Niemczech dużą wagę przykładają do procedur rekrutacyjnych i wysokich kwalifikacji wymaganych od urzędników. Dla systemu niemieckiego duże znaczenie mają dwie istotne zasady organizacji administracji. Z jednej strony, mamy tu bowiem do czynienia z konstytucyjną zasadą resortowości, zgodnie z którą każdy minister ma pełną autonomię w zakresie obszaru polityki jego ministerstwa. Ta autonomia obejmuje m.in. zarządzanie zasobami ludzkimi, podlegające tylko przepisom prawa służby cywilnej. Z drugiej strony, duży nacisk kładzie się na rolę reprezentantów załogi w zarządzaniu karierą urzędniczą. To właśnie przedstawiciele urzędników biorą udział w procesach rekrutacji i awansów. Mamy tu więc do czynienia z rozwiązaniem podobnym do znanej niemieckiej instytucji współdecydowania (*Mitbestimmung*), funkcjonującej w przemyśle i handlu. W literaturze wskazuje się, że system ten sprzyja pewnej sztywności, promowaniu starszeństwa, a nie zasług, ponieważ związki zawodowe zmierzają do ograniczenia władzy dyskrecjonalnej kierowników urzędów²⁵.

²⁴ Por. J.-L. Bodiguel, *Les Fonctions Publiques dans l'Europe Des Douze*, Paris 1994, s. 56.

²⁵ Por. A. Stevens, H. Stevens, *Brussels Bureaucrats?*, s. 38.

- 29 Inne założenia przyświecają tzw. **modelowi stanowisk** (pozycyjnemu), który charakteryzuje się większą elastycznością. Polega on na tym, że angaż urzędnika następuje na konkretne stanowisko, a nie do korpusu jako takiego. W konsekwencji zatrudnienie odbywa się tu w imieniu konkretnego urzędu, a nie państwa²⁶.
- 30 Mamy tu więc do czynienia ze ścisłym powiązaniem osoby ze stanowiskiem i zadaniami, które są mu przypisane. W związku z powyższym większe znaczenie w systemie pozycyjnym ma wiedza specjalistyczna i konkretne kwalifikacje oraz doświadczenie, mniejszą rolę odgrywają zaś takie elementy, jak wykształcenie ogólne czy staż pracy. Bardziej elastyczne i zróżnicowane są też wynagrodzenia urzędników²⁷.
- 31 W Europie model stanowisk jest charakterystyczny dla państw skandynawskich, Holandii, Włoch i Wielkiej Brytanii. Zwłaszcza w tym ostatnim przypadku uwagę zwraca przede wszystkim większa rola czynników pozaprawnych w kształtowaniu struktur i praktyki urzędniczej. Jak wiadomo, w Wielkiej Brytanii nie ma spisanej konstytucji, stąd podstaw formalnoprawnych funkcjonowania administracji poszukiwać należy w prerogatywach rządu (Korony), a także zwyczajach i praktyce. Zwyczaj i praktyka mogą być spisane, jak np. różnego rodzaju oświadczenia o procedurach czy kodeksy praktyki. W związku z tym, że jednak nie są to regulacje prawne, to mogą być stosunkowo łatwo zmieniane i adaptowane do bieżących potrzeb.
- 32 W praktyce, najczęściej w konkretnym systemie ustrojowym mamy do czynienia z kombinacją obu tych modeli (**modele mieszane**)²⁸, gdzie elementy typowe dla systemu kariery i systemu pozycyjnego przeplatają się z różnym natężeniem. Wiele wskazuje na to, że to właśnie taka kombinacja elementów typowych dla obu opisanych modeli występuje w polskim prawie urzędniczym. Z najbardziej zbliżoną do modelu kariery sytuacją mamy do czynienia w służbie cywilnej funkcjonującej w administracji rządowej, gdzie takie elementy statusu pracowniczego jak zróżnicowanie podstaw nawiązania stosunku pracy, stabilizacja zatrudnienia czy możliwość przenoszenia urzędników na inne stanowiska pracy, świadczą o długotrwałym i ścisłym powiązaniu członków korpusu służby cywilnej (zwłaszcza mianowanych) ze służbą.
- 33 O wyborze konkretnego modelu zatrudnienia urzędniczego decyduje bowiem zespół czynników o bardzo różnym charakterze, najczęściej ideologicznym (historycznym, politycznym) i prakseologicznym. We wszystkich jednak

²⁶ Por. *G. Rydlewski*, *Służba cywilna*, s. 18.

²⁷ Por. tamże.

²⁸ Por. tamże; *A. Dubowik, Ł. Pisarczyk*, *Prawo urzędnicze*, s. 77.

przypadkach dużą wagę przywiązuje się do profesjonalizmu i apolityczności kadr administracji. W tym kontekście warto jednak wspomnieć, iż skrajną odmianą modelu stanowisk jest typowy dla systemu amerykańskiego tzw. system **podziału łupów** (*spoils system*), którego cechą charakterystyczną jest przyznanie partii (osobie), która wygrała wybory swobody w podziale pewnej części stanowisk administracyjnych. System ten został po raz pierwszy wprowadzony w 1829 r. przez prezydenta *A. Jacksona*, pod hasłem „łupy należą do zwycięzcy”²⁹.

U podstaw nowej praktyki funkcjonowania administracji leżało przekonanie, że „nikt nie jest stworzony dla urzędów, ani urzędów nie tworzy się dla nikogo” i że zadania urzędników są na tyle proste i nieskomplikowane, że człowiek inteligentny może z łatwością im podołać³⁰.

Z czasem okazało się, że szerokie stosowanie kryteriów politycznych przy obsadzie stanowisk urzędniczych jest niepraktyczne i korupcjogenne, stąd pod koniec XIX w. system ten został ograniczony. Obecnie objętych jest nim około 1600 stanowisk pozostających w gestii Prezydenta i około 10% stanowisk w administracji federalnej³¹.

Kluczowe znaczenie w obsadzie kadrowej administracji mają w tych przypadkach kryteria polityczne, mniejsze zaś – choć też nie bez znaczenia – czynniki merytoryczne³².

W istocie więc rekrutacja na stanowiska urzędnicze, zwłaszcza wysokie, ma w systemie amerykańskim charakter kontraktu na czas kadencji mocodawcy. W literaturze wskazuje się co prawda, że oddzielenie świata polityki i administracji znajduje potwierdzenie w Konstytucji, zwłaszcza w zasadach demokracji reprezentacyjnej i podziału władz³³, niemniej w doktrynie amerykańskiej przeważa pozytywny stosunek do rozsądnego „upolityczniania” biurokracji, podkreśla się bowiem zarówno jej walory pragmatyczne (np. efektywność), jak i ideologiczne (przenoszenie na grunt administracji pewnych uniwersalnych wartości)³⁴.

²⁹ Por. *T. Maciejewski*, Historia administracji, Warszawa 2002, s. 190.

³⁰ Por. *H. Izdebski*, Historia administracji, Warszawa 1997, s. 73.

³¹ Por. *G. Rydlewski*, Służba cywilna, s. 19.

³² Por. *B. Kudrycka*, Neutralność polityczna urzędników, Warszawa 1998, s. 12; *Ch. Hood, M. Lodge*, Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A comparative Analysis, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2004, No 3, vol. 17, s. 313 i nast.

³³ Por. *W. F. West*, Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship, *The Policy Studies Journal*, 2005, No 2, vol. 33, s. 148 i nast.

³⁴ Zob. np. w zakresie ochrony praw mniejszości rasowych – *K. J. Meier, K. B. Smith*, Representative Democracy and Representative Bureaucracy: Examining the Top-Down and Bottom-Up Linkages, *Social Science Quarterly*, 1994, No 4, vol. 75, s. 790 i nast.