

Anna Dubowik  
Uniwersytet Warszawski

## ZATRUDNIENIE NA STANOWISKACH URZĘDNICZYCH – AKTUALNE PROBLEMY

### 1. Pojęcie prawa urzędniczego

Choć pojęcie prawa urzędniczego w ciągu ostatnich lat zyskuje coraz większą popularność, to jest jedynie wytworem doktryny prawa pracy, a nie terminem języka prawnego. Nie ma ono przy tym powszechnie akceptowanego znaczenia. W najszerszym rozumieniu, które dominowało w przeszłości prawo urzędnicze oznaczało prawodawstwo regulujące status wszystkich osób zatrudnionych w sferze publicznej, zarówno w ramach stosunku pracy, jak i stosunków o charakterze prawnoadministracyjnym<sup>1</sup>. Tak rozumianemu prawu urzędniczemu podlegają urzędnicy we właściwym rozumieniu tego pojęcia oraz np. sędziowie, prokuratorzy, nauczyciele, państwowi inspektorzy pracy, żołnierze zawodowi oraz policjanci. Dla uznania danej osoby za urzędnika w szerokim rozumieniu tego pojęcia decydujący jest charakter prawny podmiotu, na rzecz którego pełniona jest służba, a nie natura wykonywanych czynności<sup>2</sup>. Urzędnikiem w tym ujęciu jest każda osoba pozostająca w służbie publicznej. W przeszłości pojęcie urzędnika rozciągano na osoby, „które w stałych formach stanowiska (...) świadczą wszelkie umysłowe i fizyczne usługi w jakichkolwiek urządzeniach służących interesowi publicznemu”<sup>3</sup>. Pojęcie prawa urzędniczego w tak szerokim znaczeniu funkcjonowało w okresie dwudziestolecia międzywojennego i wcześniejszym, kiedy to status urzędniczy wiązano z powołaniem do „usług natury publicznej”<sup>4</sup>.

Współcześnie tak szerokie rozumienie prawa urzędniczego i pojęcia urzędnika spotykane jest rzadko<sup>5</sup>. Uznanie, że prawo urzędnicze obejmuje wszelkie regulacje odnoszące się do osób realizujących funkcje państwa w sposób bezpośredni i pośredni oraz osób realizujących publiczne zadania w zakresie oświaty, nauki, a nawet zatrudnionych

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>3</sup> M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej* [w:] *Materiały komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezisie Rady Ministrów*, Warszawa 1933, s. 37–38.

<sup>4</sup> F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 460.

<sup>5</sup> Tak np. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 21. Wedle tego ujęcia „urzędnikiem” będzie każda osoba zatrudniona w administracji publicznej lub sektorze publicznym, określana jako urzędnik, pracownik, funkcjonariusz służby publicznej, funkcjonariusz służby państwowej.

w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej<sup>6</sup> powoduje, że kategoria prawa urzędniczego staje się mało przydatna, tak w płaszczyźnie teoretycznoprawnej, jak i w aspekcie praktycznym. Status osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej jest bowiem tak dalece zróżnicowany, że *iunctum* w postaci charakteru prawnego podmiotu, na rzecz którego wykonywana jest praca/pelniona służba nie wydaje się dostatecznym spoiwem dla teoretycznej konstrukcji prawa urzędniczego.

We współczesnej doktrynie prawa pracy przeważa wąskie rozumienie prawa urzędniczego. Pojęcie to odnoszone jest do regulacji dotyczących urzędników *sensu stricto*, z wyłączeniem innych kategorii osób zatrudnionych w służbie publicznej<sup>7</sup>. Reasumując, prawo urzędnicze reguluje status prawny osób zatrudnionych w administracji publicznej na stanowiskach, które ustawodawca określa jako urzędnicze.

Tak ustalony zakres prawa urzędniczego uwzględnia konstytucyjną zasadę trójpodziału władz, ma zatem zatrudnienie ustrojowe<sup>8</sup>. Wyjątkiem od tej reguły jest zatrudnianie urzędników w sądach i w jednostkach organizacyjnych prokuratury. Status tej kategorii urzędników jest jednak wyraźnie odrębny od statusu sędziów oraz innych pracowników zatrudnianych w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury. Choć sądy i jednostki organizacyjne prokuratury nie są urzędami administracji państwowej, to jednak osoby zajmujące się administracyjną obsługą tych jednostek zatrudnione na stanowiskach urzędniczych mogą być uznane za urzędników odrębnej administracji sądowej/ prokuratury. Część doktryny zalicza regulacje odnoszące się do tej specyficznej kategorii urzędników do wąsko rozumianego prawa urzędniczego<sup>9</sup>. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim okoliczność, iż ustawodawca przewiduje w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury stanowiska urzędnicze, a ponadto argumenty natury historycznej. Do czasu wejścia w życie pragmatyki pracowników sądów i jednostek prokuratury status urzędników zatrudnionych w tych jednostkach regulowała nadal obowiązująca, cytowana niżej ustawa z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Ustawa ta w dalszym ciągu ma zastosowanie do urzędników sądowych zatrudnionych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Sądzie Najwyższym oraz w Biurze Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup>. Trudno zrozumieć motywy takiego zróżnicowania statusu prawnego

<sup>6</sup> Zob. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>7</sup> Por. A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 18–20; J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 5–6. Podobnie E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 28; Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001. Odmiennie T. Liszcz, która opowiada się za szerszym rozumieniem prawa urzędniczego, obejmującym regulacje dotyczące pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, Najwyższej Izby Kontroli, sądów i prokuratury oraz pomocy społecznej (T. Liszcz [w:], R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz, W. Perdeus, red. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 13).

<sup>8</sup> Warto jednak wspomnieć, że w doktrynie prezentowane jest także inne rozumienie prawa urzędniczego, zgodnie z którym obejmuje ono wszystkie osoby pełniące służbę publiczną w konstytucyjnie wyróżnionych władzach, a zatem nie tylko urzędników, ale także osoby pełniące funkcje organów władzy państwowej, sędziów, prokuratorów oraz funkcjonariuszy formacji zmilitaryzowanych, z wyłączeniem osób realizujących publiczne zadania w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, nauki itp. Tak J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 5.

<sup>9</sup> Zob. np. *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. naukowa K. W. Baran, Warszawa 2014, R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz, W. Perdeus, red. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Dubowik, *Zatrudnianie urzędników sądowych w świetle ustawy o pracownikach sądów i prokuratury z 1998 r.* [w:] *Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania*, red. A. Rycak, Warszawa 2014, s. 46.

urzędników zatrudnionych w sądach, nawet jeśli są to sądy funkcjonujące poza systemem sądownictwa powszechnego.

Reasumując, w obecnym stanie prawnym pragmatykami prawa urzędniczego są następujące akty:

- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>11</sup> (u.s.c.),
- ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (u.s.z.)<sup>12</sup>,
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>13</sup> (u.p.s.),
- ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>14</sup> (u.p.u.p.)
- ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury – (u.p.s.p.)<sup>15</sup>.

## 2. Pojęcie urzędnika

O statusie danej osoby jako urzędnika decyduje ustawodawca, kwalifikując zajmowane przez nią stanowisko jako urzędnicze. Stanowiska urzędnicze w obecnym stanie prawnym ustawodawca przewiduje w strukturach organów władzy wykonawczej: w służbie cywilnej oraz powiązanej z nią służbie zagranicznej, w urzędach państwowej administracji pozarządowej oraz w urzędach samorządowych. Stanowiska urzędnicze funkcjonują także w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury. Status urzędniczy co do zasady powiązany jest z realizacją imperium przysługującego władzy wykonawczej. Pragmatyki nie definiują pojęcia stanowiska urzędniczego, ani nie wskazują kryteriów pomocnych w ich wyróżnieniu. W doktrynie wskazuje się, że cechą stanowisk urzędniczych jest powiązanie z kompetencjami do wykonywania merytorycznych zadań państwa<sup>16</sup>. Urzędnicy stanowią wyspecjalizowaną w realizacji tych zadań grupę pracowników, którą wyróżnia profesjonalizm<sup>17</sup>. W przeszłości istoty stanowiska urzędniczego upatrywano w tym, że mianowanie jako akt nawiązujący stosunek służbowy na danym stanowisku stanowiło jednocześnie akt inwestytury, czyli publicznoprawny jednostronny akt upoważniający urzędnika do realizacji przysługujących danemu organowi władczych uprawnień<sup>18</sup>. Współcześnie z uwagi na malejącą rolę mianowania jako podstawy stosunku pracy urzędników i upowszechnienie niewładczych form działania administracji in-

<sup>11</sup> T. j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

<sup>13</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

<sup>14</sup> T. j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

<sup>15</sup> T. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1241. Powołaną ustawę za akt należący do prawa urzędniczego uznają niektóre opracowania poświęcone problematyce prawa urzędniczego. Zob. np. *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. naukowa K. W. Baran, Warszawa 2014, R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz, W. Perdeus, red. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010. Odmiennie E. Ura. *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011 oraz A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.

<sup>16</sup> Tak. J. Stelina, *Prawo urzędnicze...*, s. 171. Podobnie E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego (studium teoretyczno-prawne)*, Lublin 1995, s. 45–46. Zdaniem autorki kryterium wyodrębnienia „urzędnika państwowego” stanowi wykonywanie merytorycznych czynności z zakresu administracji państwowej.

<sup>17</sup> Por. T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, nr 9, s. 51.

<sup>18</sup> Szerzej na temat aktu inwestytury zob. E. Bojanowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej*, Gdańsk 1981, s. 21- 23 oraz cytowana tam literatura.

westytura i możliwość realizacji władczych uprawnień przysługujących organowi nie są już niezbędnym atrybutem statusu urzędnika. W dalszym jednak ciągu istotą stanowisk urzędniczych jest włączenie zajmujących te stanowiska pracowników w proces realizacji kompetencji (niekiedy o władczym charakterze) organów państwowych/samorządowych i innych podmiotów. Stanowiska urzędnicze przewidziane w strukturach administracji publicznej różnią się zatem zasadniczo od stanowisk pomocniczych. Pracownicy na stanowiskach pomocniczych, choć także spełniają określoną rolę w strukturach administracji publicznej, nie uczestniczą w procesie realizacji kompetencji organu, a ich działalność nie jest wykonywana w imieniu i na rachunek państwa<sup>19</sup>.

Kwalifikacja stanowisk jako urzędniczych nie następuje bezpośrednio w ustawach, tylko w aktach wykonawczych, przy czym poza stanowiskami urzędniczymi w urzędach administracji pozarządowej (u.p.u.p.) na gruncie pozostałych pragmatyk kwestia ta normowana jest łącznie z wymogami kwalifikacyjnymi, a niekiedy także z zasadami wynagradzania<sup>20</sup>. Ustawowy katalog stanowisk urzędniczych formułuje jedynie u.s.c. w odniesieniu do wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Pozostałe kategorie stanowisk – średniego szczebla zarządzania, koordynujące, samodzielne, specjalistyczne oraz stanowiska wspomagające wyróżnione są w przepisach wykonawczych do ustawy. O przynależności danej osoby do korpusu służby cywilnej przesądzają zatem dwa kryteria: rodzaj urzędu, w którym dana osoba jest zatrudniona (wymienione w u.s.c. urzędy administracji rządowej) oraz kryterium stanowiska<sup>21</sup>. Również o objęciu danej osoby przepisami jednej z pozostałych pragmatyk dotyczącymi stosunku pracy urzędnika decyduje charakter urzędu/jednostki zatrudniającej pracownika oraz prawna kwalifikacja stanowiska. W odniesieniu do urzędników państwowej administracji pozarządowej, samorządowej oraz urzędników zatrudnionych w sądach oraz jednostkach organizacyjnych prokuratury nie można mówić o odrębnych korpusach urzędniczych mających umocowanie konstytucyjne, jak ma to miejsce w przypadku korpusu służby cywilnej. Jednakże również te grupy osób tworzą jednolite kategorie urzędnicze, które co do zasady powinny opierać się na konstytucyjnym modelu służby cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady prawa obywateli dostępu do stanowisk w sferze publicznej na równych zasadach<sup>22</sup>. Dyferencjacja statusu

<sup>19</sup> E. Bojanowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność...*, s. 22.

<sup>20</sup> Rozporządzenie RM z dnia 8 września 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania (Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm.) utraciło moc obowiązującą w zakresie, w jakim dotyczy nawiązywania stosunku pracy na podstawie mianowania. Zob. też rozporządzenie Prezesa RM z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 125); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 18 marca w 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1786); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz.U. z 2015 r., poz. 54 ze zm.).

<sup>21</sup> M. Wujczyk [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. naukowa K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 48.

<sup>22</sup> Podobnie A. Starota, *Jednostki organizacyjne objęte zakresem działania służby cywilnej*, Kontrola Państwowa 2012 nr 2, s. 86.

urzędniczego na gruncie poszczególnych pragmatyk powinna wynikać jedynie ze specyficznych dla danej kategorii urzędów/instytucji zadania i rozwiązań natury ustrojowej.

Ustawodawca nie zawsze posługuje się pojęciem urzędnika, zamiast tego wskazując na urzędniczy charakter stanowiska. Sytuacja taka ma miejsce na gruncie u.p.s., która konsekwentnie unika terminu urzędnik posługując się określeniem „pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym” oraz „pracownik zatrudniony na kierowniczym stanowisku urzędniczym”. Również u.s.c. stanowi, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych (art. 2 ust. 1 u.s.c.). Jako urzędnicy określani są tylko pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania, natomiast osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę nazwane są pracownikami służby cywilnej. Trudno dociec, czym kierował się ustawodawca stosując tak mylącą klasyfikację członków korpusu służby cywilnej, skoro zarówno urzędnicy służby cywilnej, jak i pracownicy służby cywilnej są zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, przy czym obie grupy mają status pracowniczy. To samo dotyczy zatrudnionych na podstawie powołania osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej, choć po ostatnich zmianach wyższe stanowiska urzędnicze wyraźnie odbiegają od przyjętego w u.s.c. modelu zatrudnienia na stanowisku urzędniczym (o czym niżej).

### 3. Ustawowe cele zatrudnienia urzędników i instrumenty służące ich realizacji

Prawodawca ma znaczą swobodę we wskazywaniu stanowisk urzędniczych. Jedynie ustawa o służbie cywilnej zawiera w tym zakresie ogólną dyrektywę wiążącą prawodawcę co do kwalifikacji stanowiska jako urzędniczego (art. 99 pkt 1 u.s.c.)<sup>23</sup>. W myśl art. 153 ust. 1 Konstytucji w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. W przypadku służby cywilnej kwestia sposobu wskazania stanowisk urzędniczych oraz podstaw stosunku pracy stosowanych w celu nawiązania stosunku pracy na tych stanowiskach ma walor konstytucyjny. Ustawodawca zwykły normując powyższą materię powinien mieć na względzie konstytucyjnie określony cel, dla realizacji którego została powołana służba cywilna. Rozwiązania stosowane w tym zakresie przez ustawodawcę zwykłego nie mogą pozostawać w sprzeczności z tym celem, ani też stanowić bariery dla jego osiągnięcia. Konstytucja nie określa celu powołania samorządu terytorialnego w personalnym aspekcie jego funkcjonowania, stanowiąc jedynie, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 26 ust. 2 Konstytucji). Ustawodawca zwykły wskazuje jednak te cele w sposób zbliżony do przyjętego w odniesieniu do służby cywilnej. W myśl art. 1 u.p.s. przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych ustanawia się w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Pragmatyka nie wspomina wprawdzie o apolitycznym wykonywaniu zadań publicznych przez samorząd terytorialny, niemniej jednak apolityczność jest

<sup>23</sup> Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów winien kierować się charakterem pracy wykonywanej przez członków korpusu służby cywilnej i potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu wykonywania przez nich zadań.

jednym z aspektów bezstronności. W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego, apolityczność jest integralnym składnikiem pojęcia bezstronności i oznacza zakaz manifestowania poglądów politycznych w pracy zawodowej, ale nie zakaz ich posiadania<sup>24</sup>.

Pragmatyki pracowników urzędów państwowych oraz pracowników sądów i prokuratury nie określają celu ustanowienia przepisów określających status prawny objętych nimi pracowników. Nie oznacza to wszakże, że ustawodawca zwykły ma absolutną swobodę w kształtowaniu statusu urzędniczego poza służbą cywilną. Takie wartości, jak zawodowość, rzetelność, bezstronność i neutralność w wykonywaniu zadań państwa powinny być uznane za uniwersalne na gruncie wszystkich pragmatyk urzędniczych. Urzeczywistnieniu tych wartości służą rozwiązania ustrojowo-organizacyjne oraz katalogi obowiązków urzędników, nakazy i zakazy związane ze statusem urzędniczym oraz odpowiedzialność dyscyplinarna, która poza służbą cywilną nie obejmuje jednak wszystkich urzędników<sup>25</sup>. Najistotniejszych gwarancji rzetelności, bezstronności, a przede wszystkim neutralności urzędników upatruje się w procedurze naboru na stanowiska urzędnicze oraz stabilizacji zatrudnienia<sup>26</sup>. Przejrzyste zasady naboru należy uznać za standard, który dotyczy nie tylko stanowisk urzędniczych w przyjętym wyżej rozumieniu, ale wszystkich stanowisk w służbie publicznej. Wynika to z art. 60 Konstytucji, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Warto wspomnieć, że część doktryny opowiada się za nowelizacją art. 60 Konstytucji w kierunku poszerzenia zakresu podmiotowego prawa do służby publicznej i rozszerzenia go na osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego,<sup>27</sup> co zresztą już ma miejsce na gruncie ustawodawstwa zwykłego.

Zasada równego dostępu do służby publicznej jest przejawem bardziej ogólnej zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Realizacja konstytucyjnej zasady dostępu dla obywateli do służby publicznej na równych zasadach oznacza konieczność wprowadzenia procedur naboru, choć Konstytucja nie określa bliżej jak nabór powinien przebiegać. Ustawowo określone procedury naboru mają zagwarantować przestrzeganie zasady równego traktowania obywateli w omawianym aspekcie, a w przypadku służby cywilnej mają także gwarantować realizację konstytucyjnie określonych celów jej utworzenia.

Proces normowania naboru na stanowiska urzędnicze jest długotrwały i nie został ostatecznie zakończony, a w przypadku stanowisk urzędniczych w państwowej administracji pozarządowej nie został jeszcze rozpoczęty. U.p.u.p. z 1982 r. nie tylko nie reguluje procedury naboru na stanowiska urzędnicze, ale nie proklamuje jakichkolwiek zasad

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97, OTK 1998, nr 7, poz. 113. Szerzej na ten temat zob. H. Szewczyk, *W sprawie neutralności politycznej członków korpusu służby cywilnej*, Przegląd Prawa Publicznego 2011 nr 11, s. 76.

<sup>25</sup> W administracji pozarządowej odpowiedzialność dyscyplinarną ponoszą tylko urzędnicy mianowani, a u.p.s oraz u.p.s.i.p. w ogóle jej nie przewidują.

<sup>26</sup> Z. Góral [w:] *Prawo urzędnicze...*, s. 33.

<sup>27</sup> Tak np. A. Łukaszczyk, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 361.



ogólnych w tej materii<sup>28</sup>. Przełomowe znaczenie w procesie regulacji naboru na stanowiska urzędnicze miały ustawy z 2005 r., wprowadzające procedurę naboru w samorządzie terytorialnym oraz w służbie cywilnej<sup>29</sup>. Regułą na gruncie pragmatyk urzędniczych (poza archaiczną pod wieloma względami u.p.u.p.) jest procedura otwartego naboru poprzedzająca nawiązanie stosunku pracy. Procedura taka dotyczy stanowisk urzędniczych w samorządzie terytorialnym (poza stanowiskami obsadzonymi w drodze wyboru) oraz w sądach i prokuraturze<sup>30</sup>. Również w przypadku służby zagranicznej, funkcjonalnie i systemowo powiązanej ze służbą cywilną obowiązują zasady naboru przewidziane w u.s.c., a w odniesieniu do osób przyjmowanych na aplikację dyplomatyczno-konsularną, nienależących do korpusu służby cywilnej obligatoryjne jest przeprowadzenie otwartego naboru w drodze konkursu (art. 39 ust. 2 u.s.z.)<sup>31</sup>. Konkurencyjność oraz otwartość jako zasady naboru na stanowiska urzędnicze powinny być realizowane w sposób wykluczający arbitralność ocen spełniania przez kandydatów wymogów dotyczących kwalifikacji<sup>32</sup>. Stan prawny nie jest w tym zakresie do końca zadowalający. Wskazuje się m.in. na brak skutecznego nadzoru administracyjnego nad procesem naboru oraz brak jasnych podstaw prawnych sądowo-administracyjnej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w procesie naboru na stanowiska urzędnicze<sup>33</sup>. Brak naboru na stanowiska urzędnicze w państwowej administracji pozarządowej oraz na wyższe stanowiska w służbie cywilnej uzasadnia zarzuty znacznie poważniejszej natury. Stan taki sprzyja zatrudnianiu urzędników na zasadzie uznaniowej, co kłóci się z konstytucyjną zasadą dostępu obywateli do stanowisk w sferze publicznej na jednakowych zasadach. Niewątpliwie jest to czynnik, który sprzyja upolitycznieniu administracji, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę, że gwarancje trwałości stosunku pracy dotyczą tylko wąskiej grupy mianowanych urzędników służby cywilnej, przy czym ich skuteczność jest osłabiona poprzez sposób sformułowania przyczyn umożliwiających natychmiastowe rozwiązanie stosunku pracy z winy urzędnika w sposób zbliżony do kodeksu pracy (71 ust. 7 u.s.c.)

Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez urzędników wymaga zapewnienia im pewnego stopnia stabilizacji zatrudnienia, co do zasady wyższego niż w sektorze prywatnym. Z tego względu kwestia zasad nawiązywania stosunku pracy oraz podstaw sto-

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Łąga, *Nabór na stanowiska urzędnicze w administracji publicznej* [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 157–163.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 122, poz. 1020) oraz ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 132, poz. 1110). Szerzej na ten temat zob. A. Dubowik, *Nowe zasady naboru do służby cywilnej a zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej*, PiZS 2006 nr 2,

<sup>30</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania konkursów na staż urzędniczy w sądzie i prokuraturze (Dz.U. z 2008 r., nr 21, poz. 129).

<sup>31</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczególnych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego (Dz.U. z 1014, poz. 447).

<sup>32</sup> H. Szewczyk, *Nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, Przegląd Prawa Publicznego 2010, nr 7–8, s. 155.

<sup>33</sup> Zob. np. W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r.*, Warszawa 2015, s. 183–195.

sunku pracy w służbie cywilnej, a także w innych urzędach administracji państwowej i samorządowej stanowi zagadnienie szczególnej wagi. Spośród znanych prawu pracy podstaw stosunku pracy najwyższy stopień stabilizacji zatrudnienia zapewnia mianowanie, które w przeszłości kreowało dożywotnią więź pomiędzy urzędnikiem a państwem, trwającą także po przejściu urzędnika w stan spoczynku. Mianowanie, o czym dalej, jest jednak zanikającą instytucją w prawie urzędniczym, zastępowaną przez umowę o pracę, która współcześnie jest dominującą podstawą nawiązania stosunku pracy na stanowiskach urzędniczych. Obowiązujące pragmatyki nie przewidują szczególnych mechanizmów gwarantujących wyższy poziom ochrony trwałości stosunków pracy urzędników kontraktowych niż przepisy kodeksu pracy. Trybunał Konstytucyjny dostrzega problem ochrony trwałości stosunku pracy w służbie publicznej, przede wszystkim w stosunkach pracy z mianowania, ale jego stanowisko w tej kwestii ma znaczenie także w kontekście umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy urzędników. Zdaniem trybunału stabilizacja stosunku pracy w służbie publicznej pełni wiele funkcji szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej dziedzinie. Stabilizację ustawodawca gwarantuje tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Jej celem jest zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Ochrona interesu indywidualnego urzędników stanowi w tym przypadku pochodną określonych wartości ogólnospołecznych<sup>34</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 14 czerwca 2011 r., KP 1/11<sup>35</sup> dotyczący ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 w zakresie, w jakim akt ten dopuszczał wypowiedzenie stosunków pracy pracownikom zatrudnionym na podstawie mianowania. Trybunał uznając przyjęte w ustawie rozwiązania za sprzeczne z Konstytucją podkreślił istotną rolę urzędników służby cywilnej w związku z zadaniami, które mają wykonywać w sposób określony w art. 153 ust. 1 Konstytucji. Według Trybunału realizacja tych zadań musi wiązać się z koniecznością odmiennego ukształtowania statusu prawnego urzędników służby cywilnej na tle statusu pozostałych pracowników wykonujących zadania państwa w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej. Status urzędników służby cywilnej wymaga szczególnej ochrony przejawiającej się m.in. potrzebą stworzenia im warunków do zawodowego wykonywania zadań. Niezbędnym elementem pozwalającym na spełnienie tego wymagania jest zapewnienie odpowiedniej stabilizacji stosunku pracy, która to wartość sama w sobie nie jest konstytucyjnie potwierdzona względem innych pracowników sfery publicznej.

W tym kontekście warto wspomnieć, że na mocy art. 6 ust. 1 ustawy z grudnia 2015 r. zmieniającej u.s.c. stosunki pracy z osobami zajmującymi w dniu wejścia w życie no-

<sup>34</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02 (OTK-A 2003, nr 6, poz. 54).

<sup>35</sup> OTK 2011, nr 5a, poz. 41



welizacji wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, będące wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli przed upływem tego terminu nie zostały im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy lub płacy. Na mocy art. 6 ust. 3 tego aktu omawiane rozwiązanie nie objęło urzędników mianowanych, do których stosowano przepisy o wyznaczeniu stanowiska po odwołaniu z wyższego stanowiska w służbie cywilnej. Stosunki pracy zatrudnionych na podstawie umów o pracę członków korpusu służby cywilnej wygasają *ex lege*. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków, również wobec pracowników podlegających szczególnej ochronie trwałości stosunku pracy (z uwagi na stan ciąży, korzystanie z urlopów rodzicielskich, nieobecność z powodu choroby, pełnienie funkcji społecznych itd.). Tego typu rozwiązanie nie jest niczym nowym, ustawodawca stosował je wielokrotnie w przeszłości w związku z reformami w administracji polegającymi na znoszeniu urzędów czy przekazywaniu zadań pomiędzy organami państwa<sup>36</sup>. Omawiana regulacja nie wiąże się jednak z jakimikolwiek przekształceniami ustrojowo-kompetencyjnymi w systemie organów państwa i godzi w stałość zatrudnienia urzędników kontraktowych, pozbawiając ich ochrony trwałości stosunku pracy wynikającej z przepisów kodeksu pracy. Wygaśnięcie stosunku pracy nie wymaga podawania pracownikowi przyczyny ustania umowy o pracę, a jedynie podstawy prawnej, czyli przepisu ustawy nowelizującej u.s.c.. Nie ma w takim przypadku zastosowania związkowa konsultacja zamiaru i przyczyny wypowiedzenia, a zakres kontroli sądowej ustania stosunku pracy w wyniku wygaśnięcia jest ograniczony do aspektu formalnego.

Co istotne, ustawodawca nie sformułował żadnych wytycznych, jakie należałoby mieć na uwadze przy podejmowaniu decyzji o składaniu pracownikom ofert nowych warunków pracy i płacy odnoszących się np. do stażu pracy, przebiegu zatrudnienia i wyników ocen okresowych, względów socjalnych itp. Choć wygaśnięcie stosunku pracy następuje na skutek zdarzenia określonego w ustawie, to jednak samo zdarzenie – złożenie pracownikowi nowej oferty zatrudnienia bądź brak takiej oferty zależy od woli pracodawcy, a dopiero w drugiej kolejności od woli pracownika. Pracownik może doprowadzić do wygaśnięcia stosunku pracy, nie przyjmując warunków proponowanych przez pracodawcę, przy czym ustawodawca nie formułuje żadnych dyrektyw co do jakości ofert nowych warunków. W szczególności pracodawca nie jest zobowiązany do uwzględnienia kwalifikacji i doświadczenia pracownika. W związku z tym uzasadniona jest ocena, że przedstawiony mechanizm ustania stosunku pracy stwarza po stronie pracodawcy praktycznie nieograniczoną swobodę w zakresie rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami na stanowiskach urzędniczych. Wygaśnięcie stosunku pracy urzędnika (bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy) co do zasady powinno następować w razie utraty rygorów selekcyjnych oraz likwidacji urzędu bądź stanowi-

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Dubowik, *Trwałość stosunków pracy mianowanych urzędników państwowych a przekształcenia struktur państwa. Uwagi na tle reform z lat 90.* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001; H. Szewczyk, *Ochrona praw nabytych w prawie urzędniczym* [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Prof. Waleriana Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 427–431.

ska, a nie w związku z wejściem w życie przepisów przewidujących nowy sposób obsady określonej kategorii stanowisk urzędniczych, w tym wypadku wyższych stanowisk urzędniczych w służbie cywilnej. Nadużywanie w przeszłości konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy w związku z wprowadzaniem reform administracji publicznej krytycznie oceniał Trybunał Konstytucyjny<sup>37</sup>. Częste i nieuzasadnione stosowanie tej konstrukcji nie pozwala urzędnikom na planowanie kariery zawodowej, prowadzi do naruszania zasady równego traktowania pracowników oraz pozwala pracodawcy na arbitralne decyzje dotyczące kształtowania i rozwiązywania stosunków pracy pracowników na stanowiskach urzędniczych<sup>38</sup>.

#### 4. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej jako stanowiska urzędnicze

Grupa wyższych stanowisk w służbie cywilnej została wskazana jako odrębna kategoria funkcjonująca w ramach korpusu służby cywilnej na mocy nowelizacji u.s.c. z dnia grudnia 2015 r.<sup>39</sup> W świetle znowelizowanego art. 3 pkt 3 u.s.c. członek korpusu służby cywilnej oznacza obecnie pracownika, urzędnika służby cywilnej oraz osobę zatrudnioną na wyższym stanowisku w służbie cywilnej na podstawie powołania. W dotychczasowym stanie prawnym wyższe stanowiska w służbie cywilnej także były wyodrębnione, ale miało to znaczenie przede wszystkim w aspekcie struktury stanowisk urzędniczych i odmiennej niż dla pozostałych stanowisk urzędniczych regulacji naboru, a nie podstaw stosunku pracy. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej były obsadzane nie w drodze naboru powszechnego, tylko odrębnego naboru o charakterze konkursu (uchylony art. 56 ust. 2 u.s.c.). Po nowelizacji obsada tych stanowisk nie wymaga przeprowadzenia procedury naboru, a podstawą stosunku pracy jest powołanie, co oznacza brak stabilizacji stosunku pracy. Pracownicy zajmujący wyższe stanowiska urzędnicze w służbie cywilnej nie podlegają ocenie okresowej, gdyż ta przewidziana jest tylko dla mianowanych urzędników służby cywilnej oraz pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Warunkiem zatrudnienia na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, poza formalnymi wymogami odnoszącymi się do wykształcenia oraz niekaralności w postaci braku prawomocnego skazania zakazem zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi jest podobnie jak poprzednio posiadanie kompetencji kierowniczych (art. 53 pkt 3 u.s.c.). W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie formułuje już warunku posiadania odpowiedniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym lub samodzielnym, jak miało to miejsce dotychczas. Posiadanie kompetencji kierowniczych nie jest zatem w żaden sposób weryfikowane praktyką, ani też sprawdzane w ramach procedury naboru, co stawia pod znakiem zapytania sens tej najważniejszej z perspektywy charakteru stanowiska przesłanki zatrudnienia. Obecna regulacja odnosząca się do nawiązania stosunku pracy na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej

<sup>37</sup> np. wyrok TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59 oraz wyrok z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK 2003 nr 6, poz. 54.

<sup>38</sup> H. Szewczyk, *Ochrona praw nabytych...*, s. 434

<sup>39</sup> Dz.U z 2016 r., poz. 34.

skłania do wniosku, że powoływanie na te stanowiska następuje na zasadzie uznaniowej. Stanowi to wyłom w zasadach naboru na stanowiska urzędnicze, dla którego trudno znaleźć uzasadnienie. Warto przypomnieć, że w przeszłości regulacje umożliwiające obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, bez zachowania przewidzianej w ustawie procedury konkursowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z art. 153 Konstytucji<sup>40</sup>.

Ustawodawca powrócił jednak do tych krytycznie ocenianych i niekonstytucyjnych rozwiązań dotyczących zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej i zarzucił w odniesieniu do tych stanowisk ideę naboru. Ustawodawca ogranicza się jedynie do sformułowania w art. 53 u.s.c. rygorów selekcyjnych obowiązujących na tych. Ponieważ ustawodawca przesądził o włączeniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej do korpusu służby cywilnej, osoby zajmujące te stanowiska powinny spełniać także ogólne rygory selekcyjne przewidziane dla wszystkich członków korpusu cywilnej przewidziane w art. 4 u.s.c., w tym warunek korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz nieposzlakowanej opinii. W przypadku kandydatów do służby cywilnej przystępujących do powszechnego naboru na „zwykłe” stanowiska urzędnicze, spełnianie przez nich ustawowych warunków reglamentujących dostęp do tych stanowisk podlega weryfikacji w pierwszej fazie naboru. Jak wynika z art. 29 u.s.c., pierwszą, wstępną fazę weryfikacji kandydatów prowadzonej w ramach naboru jest ustalenie przez organ prowadzący nabór, czy kandydat spełnia warunki formalne. W przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej w aktualnym stanie prawnym nabór nie jest jednak prowadzony i weryfikacja osób ubiegających się o zatrudnienie na wyższym stanowisku w służbie cywilnej przez pryzmat rygorów selekcyjnych określonych w art. 4 oraz art. 53 u.s.c. dokonywana jest przez podmioty mające kompetencje do powołania na stanowisko, a nie przez komisję, zespół konkursowy itp. Weryfikacja ta ma zatem charakter mało sformalizowany, co rodzi realne niebezpieczeństwo zatrudnienia osób niespełniających warunków ustawowych.

Wyższe stanowiska w służbie cywilnej tak obecnie, jak i przed nowelizacją mogą być obsadzone zarówno przez osoby wywodzące się z grona członków korpusu służby cywilnej, jak i przez osoby dotychczas niezatrudnione w służbie cywilnej. Przed nowelizacją członkowie korpusu służby cywilnej obejmowali wyższe stanowiska w drodze przeniesienia, co dotyczyło nie tylko mianowanych urzędników służby cywilnej, ale i pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i zachowywali dotychczasową podstawę stosunku pracy. Objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej prowadziło jedynie do zmiany treści stosunku pracy w zakresie stanowiska, z czym mogła się wiązać zmiana miejsca wykonywania pracy oraz wynagrodzenia. W nowym stanie prawnym objęcie wyższego stanowiska w służbie cywilnej prowadzi do nawiązania nowego stosunku pracy, co jednakże nie skutkuje ustaniem dotychczasowego stosunku

<sup>40</sup> Wyrok TK z dn. 12 grudnia 2002 r. sygn. akt K 9/02 (OTK 2002 nr 7A, poz. 94). W uzasadnieniu TK stwierdził m.in., że konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

pracy. W myśl art. 53 ust. 6–8 u.s.c. osobom powołanym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej dyrektor generalny urzędu/kierownik urzędu udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania. Powołanie prowadzi do nawiązania nowego, odrębnego od istniejącego i zawieszonoego na skutek urlopu bezpłatnego wcześniejszego stosunku pracy. Powołanie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie jest zatem aktem przekształcającym stosunek pracy, ale aktem kreującym stosunek pracy. Przesądza o tym art. 53 ust. 5 u.s.c. który jasno stanowi, że powołanie na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów k.p. Na gruncie powszechnego prawa pracy powołanie pracownika już pozostającego w stosunku pracy z danym pracodawcą prowadzi do rozwiązania istniejącego stosunku pracy i nawiązania nowego, na podstawie powołania. Przyjęcie aktu powołania traktowane jest jako konkludentna zgoda na rozwiązanie dotychczasowego stosunku pracy<sup>41</sup>, chyba że strony ustalą, że wcześniejszy stosunek pracy nadal trwa i ulega zawieszeniu na czas trwania stosunku pracy z powołania, względnie ustalą, że pracownik w okresie zajmowania stanowiska na podstawie powołania będzie przebywał na urlopie bezpłatnym<sup>42</sup>.

Po zakończeniu urlopu bezpłatnego dyrektor generalny urzędu wyznacza urzędnikowi służby cywilnej oraz pracownikowi służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi (art. 53 ust. 9 u.s.c.). Ustawodawca nie gwarantuje zatem członkom korpusu służby cywilnej po zakończeniu stosunku pracy z powołania kontynuacji stosunku pracy na niezmienionych, ustalonych wcześniej warunkach. Warto wspomnieć, że na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją ustawodawca gwarantował członkom korpusu służby cywilnej prawo do wynagrodzenia przysługującego przed przeniesieniem na wyższe stanowisko urzędnicze, jeśli po przeniesieniu na inne stanowisko urzędnicze otrzymywał niższe wynagrodzenie, choć gwarancje te miały charakter czasowy (uchylony art. 61 ust. 4).

Rozwiązanie gwarantujące kontynuację stosunku pracy istniejącego przed powołaniem, z zachowaniem jego podstawy nie jest nowe na gruncie prawa urzędniczego. Przewiduje je art. 45 ust. 2 u.p.u.p., zgodnie z którym osobie odwołanej z funkcji organu administracji państwowej lub innego stanowiska kierowniczego w administracji państwowej, która przed powołaniem na tę funkcję lub stanowisko była urzędnikiem państwowym mianowanym, przysługuje prawo do mianowania na stanowisko równorzędne z zajmowanym przed powołaniem. Przepis ten nie obejmuje jednak urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, tylko mianowania, które odgrywa szczątkową rolę jako podstawa stosunku pracy urzędników państwowej administracji pozarządowej.

Sytuacja osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest na tyle odmienna od statusu osób zajmujących pozostałe stanowiska urzędnicze, że rodzi to pytanie o ich przynależność do stanowisk urzędniczych funkcjonujących w korpusie służby cywilnej pomimo formalnych ustawowych deklaracji w tym zakresie. Wprowadzone na mocy nowelizacji u.s.c. z grudnia 2015 r. rozwiązania dotyczące wyższych stanowisk w służbie cywilnej do pewnego stopnia przypominają regulacje ustawy o służbie cywil-

<sup>41</sup> Zob. wyrok z dnia 24 lipca 2001 r. I PKN 551/00, OSNAP 2003, nr 12 poz. 290.

<sup>42</sup> Wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. II PK 5/14 (*LEX nr 1621338*).

nej z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej<sup>43</sup> oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych<sup>44</sup>. Na mocy tych ustaw wyłączono wyższe stanowiska w służbie cywilnej z korpusu służby cywilnej i zakwalifikowano je do kategorii wysokich stanowisk państwowych obsadzanych przez osoby figurujące w ewidencji Państwowego Zasobu Kadrowego, stanowiącego zbiór kandydatów na stanowiska. Uprawnione organy mogły dokonywać powołań na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego na zasadzie uznania, wedle sobie wiadomych kryteriów i bez jakiegokolwiek kontroli, na zasadzie politycznego nadania<sup>45</sup>. Zatrudnienie na wysokich stanowiskach państwowych następowało na podstawie powołania, z czym wiązał się brak stabilizacji stosunku pracy. Na zasadzie wyjątku możliwe było przeprowadzenie konkursu na wysokie stanowisko państwowe, jeśli do pracy na danym stanowisku potrzebne było szczególne doświadczenie i wiedza, a nie było możliwe powołanie osoby z państwowego zasobu kadrowego<sup>46</sup>. Członkom korpusu służby cywilnej powołanym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej udzielany był urlop bezpłatny, po zakończeniu którego dyrektor generalny urzędu wyznaczał członkowi korpusu służby cywilnej stanowisko pracy zgodne z jego kwalifikacjami i umiejętnościami zawodowymi. Znowelizowany art. 58 u.s.c. wyraźnie nawiązuje do tej regulacji.

Wyłączenie w 2006 r. wyższych stanowisk z korpusu służby cywilnej i wprowadzenie bezkonkursowego trybu ich obsady zostało krytycznie ocenione w doktrynie<sup>47</sup>. Niestety, te krytyczne uwagi w zakresie, w jakim odnoszą się do sposobu obsady tych stanowisk, nadal zachowują aktualność. Powołanie jako podstawa zatrudnienia na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej w połączeniu z brakiem procedury naboru oznacza, że zarówno decyzja o powołaniu na stanowisko, jaki i o odwołaniu może być motywowana czynnikami pozamerytorycznymi o politycznym charakterze. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej formalnie należąc do kategorii stanowisk urzędniczych w korpusie służby cywilnej stały się faktycznie stanowiskami politycznymi, co jest nie do pogodzenia z konstytucyjnie zadekretowanymi wartościami realizowanymi przez służbę cywilną. Upolitycznienie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a w szczególności stanowiska dyrektora generalnego urzędu może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie pozostałych stanowisk w korpusie służby cywilnej. Stanowisko dyrektora generalnego urzędu, jako neutralnego politycznie, ustabilizowanego i niezależnego urzędnika odpowiedzial-

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.

<sup>45</sup> H. Szewczyk, *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 10, s. 19.

<sup>46</sup> Szerzej na temat państwowego zasobu kadrowego zob. A. Garbacik, *Ustawa o państwowym zasobie kadrowym*, Służba Pracownicza 2006 nr 11, s. 1–3.

<sup>47</sup> Zob. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Nowa ustawa o służbie cywilnej (Aspekt prawno-konstytucyjny)*, PiP 2006 nr 11, s. 3–5, H. Szewczyk, *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 10, s. 15–34, S. Samol, *W sprawie sytuacji prawnej członków korpusu służby cywilnej na podstawie przepisów ustawy o służbie cywilnej z 2006 r.*, RPEiS 2007, z. 3. s. 97–99, E. Ura, *Wyższe stanowiska w służbie cywilnej* [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006, s. 218–224, A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej w Polsce*, Warszawa 2014, s. 192–232.



nego za politykę kadrową w urzędzie ma fundamentalne znaczenie dla idei apolitycznej i neutralnej służby cywilnej<sup>48</sup>. Tylko w takim kształcie stanowisko dyrektora generalnego urzędu stanowi zabezpieczenie urzędników przed naciskami o charakterze politycznym i stanowi swoisty bufor oddzielający sferę administracji od sfery polityki. Przepisy u.s.c. odnoszące się do stanowiska dyrektora generalnego nie uwzględniają konstytucyjnej zasady służby politycznie neutralnej<sup>49</sup>.

## 5. Podstawy stosunku pracy w prawie urzędniczym

W wykształconym w przeszłości w Europie kontynentalnej systemie zatrudnienia w sferze publicznej, określanym jako system kariery, podstawową instytucją prawa urzędniczego determinującą status prawny urzędnika było mianowanie. Publicznoprawny akt mianowania prowadził do nawiązania z urzędnikiem administracyjnoprawnego stosunku służbowego, cechującego się dużą trwałością, do którego przepisy prawa pracy nie miały zastosowania. Nawet jednak w tym okresie umowa najmu usług była stosowana w celu nawiązania stosunku pracy z osobami na stanowiskach pomocniczych niezwiązanych z realizacją imperium państwowego oraz wówczas, gdy z powodów formalnych mianowanie było niemożliwe bądź chodziło o realizację szczególnych zadań wymagających zaufania decydentów (urzędnicy kontraktowi)<sup>50</sup>.

Polska ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.<sup>51</sup> nie zawierała przepisów odnoszących się do umów o pracę w służbie cywilnej. Do umów tych miały zastosowanie przepisy prawa pracy, jednak w praktyce odbiegały one pod wieloma względami od umów zawieranych sektorze prywatnych. W przypadku umów zawieranych z urzędnikami stosowano wzorce umów, które przewidywały m.in. rozbudowane zapisy dotyczące obowiązków służbowych<sup>52</sup>.

W okresie powojennym, zwłaszcza po uchwaleniu kodeksu pracy, sytuacja w zakresie stosowanych w prawie urzędniczym podstaw zatrudnienia urzędników uległa zasadniczej zmianie. Zanikały podstawowe instytucje prawa urzędniczego, ponieważ status osób zatrudnionych w urzędach administracji państwowej regulowały przepisy prawa pracy, a nie prawa administracyjnego. Dobitym wyrazem tej tendencji była stopniowa

<sup>48</sup> T. Liszcz, *Służba cywilna – trzecie wydanie* [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu praw. Księga jubileuszowa poświęcona profesor Urszuli Jackowiak*, red. J.Stelina, A. Wypych-Żywicka, Gdańskie Studia Prawnicze TOM XVII 2007, Gdańsk 2007, s. 357–358.

<sup>49</sup> W tym duchu wypowiedała się doktryna na tle u.s.c. oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym z 2006 r. Zdaniem J. Steliny ukształtowanie stanowiska dyrektora generalnego urzędu uzasadniało ocenę, że „ogół uprawnień związanych z technicznym i personalnym zarządzaniem służbą cywilną powierzono czynnikom ściśle politycznym” (J. Stelina, *Zasada politycznej neutralności służby cywilnej* [w:] *Człowiek, obywatel, pracownik. Studia z zakresu praw. Księga jubileuszowa poświęcona profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, GSP t. XVII 2007, Gdańsk 2007, s. 381. Podobnie A. Łukaszczyk, *Kształtowanie się modelu ustrojowego służby cywilnej...*, s. 336.

<sup>50</sup> J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna. Pragmatyka służbowa urzędników państwowych*, Łódź 1947, s. 11.

<sup>51</sup> T.j. Dz.U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72.

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Dubowik, *Szczególne właściwości umowy o pracę jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej* [w:] *Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 129–130 oraz cytowana tam literatura.



eliminacja mianowania jako podstawy zatrudnienia urzędników i zastępowanie tego aktu umową o pracę. Apogeeum tego procesu było objęcie osób zatrudnionych w administracji państwowej przepisami kodeksu pracy. Niewielkie odrębności stosunku pracy pracowników zatrudnionych w urzędach państwowych na podstawie umowy o pracę oraz powołania wynikały z przepisów rozporządzenia z dn. 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych<sup>53</sup>.

W obecnym stanie prawnym mianowanie jest podstawą stosunku pracy stosowaną jedynie na gruncie u.s.c., przy czym nie jest to podstawa obligatoryjna, gdyż pracownicy służby cywilnej nie są zobowiązani do przystępowania do postępowania kwalifikacyjnego na mianowanego urzędnika służby cywilnej. Po zakończeniu pierwszego etapu zatrudnienia związanego z odbyciem służby przygotowawczej i poddaniem się pierwszej ocenie w służbie cywilnej osoba, która pomyślnie przeszła ten pierwszy etap może być docelowo zatrudniona na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony i tak też się dzieje w większości przypadków, z uwagi na bardzo niskie limity mianowań ustalane w ustawach budżetowych<sup>54</sup>. Reasumując, w służbie cywilnej ustawodawca przewiduje stosowanie trzech podstaw stosunku pracy: umowy o pracę, mianowania oraz powołania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Urzędnicy państwowi w urzędach administracji pozarządowej począwszy od 1994 r. zatrudniani są wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Umowa o pracę jest także jedyną podstawą stosunku pracy pracowników sądów i jednostek prokuratury. W myśl art. 32 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (p.u.s.p.)<sup>55</sup> dyrektorzy sądów są zatrudniani na podstawie powołania, ale stanowisko dyrektora sądu nie jest w świetle u.p.s.i.p. stanowiskiem urzędniczym. Zgodnie z art. 21 § 1 p.u.s.p. dyrektor sądu jest organem sądu i jego status reguluje pragmatyka obowiązująca w sądownictwie powszechnym.

W samorządzie terytorialnym zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych następuje na podstawie powołania, wyboru oraz umowy o pracę. Powołanie zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s. jest podstawą stosunku pracy pracowników samorządowych na następujących stanowiskach: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnika powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa).

Wybór jest podstawą stosunku pracy pracowników samorządowych na stanowiskach wskazanych w art. 4 ust. pkt 1 u.p.s. Wybór jest obligatoryjną podstawą nawiązania stosunku pracy jedynie na poziomie gminy, natomiast na szczeblu powiatu i województwa ma charakter fakultatywny. Statuty tych jednostek mogą przewidywać pełnienie funkcji z wyboru pozaetatowo, bez nawiązywania stosunku pracy. Z przytoczonej regulacji wy-

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 300.

<sup>54</sup> Ustalany corocznie w ustawach budżetowych limit mianowań urzędników w służbie cywilnej od kilku lat niezmiennie wynosi zaledwie 200 osób. Tak niewielka liczba mianowań powoduje, że mianowanie jest podstawą stosunku pracy praktycznie nieosiągalną, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że liczba ta ulega zmniejszeniu o liczbę absolwentów KSAP składających wnioski o mianowanie (art. 48 ust. 2 u.s.c.) oraz o liczbę osób przyjmowanych ponownie do służby cywilnej, które w przeszłości uzyskały mianowanie (art. 35 ust. 7 u.s.c.).

<sup>55</sup> T. j. Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

nika, że wybór jest podstawą nawiązania stosunku pracy z urzędnikami pełniącymi funkcje monokratycznych organów samorządowych, bądź wchodzącymi w skład organów kolegialnych (zarządów).

W świetle pragmatyk prawa pracy w sferze publicznej na stanowiskach urzędniczych i innych merytorycznych dopuszczalne jest zawieranie tylko dwóch rodzajów umów – umowy o pracę na czas określony, która pełni funkcję umowy na okres próbny, i umowy na czas nieokreślony, która stanowi docelową podstawę stosunku pracy, chyba że jest nią mianowanie. Umowy o pracę na czas określony jako pierwszej podstawy stosunku pracy nie zawiera się z pracownikami zatrudnianymi na stanowiskach, które obsadzone są w drodze powołania oraz wyboru. Umowa o pracę na czas określony służy weryfikacji przydatności pracownika i stanowi pierwszy etap kariery na stanowisku urzędniczym. Podczas jej trwania pracownicy w zależności od rozwiązań przyjętych w danej pragmatyce odbywają aplikację, służbę przygotowawczą bądź staż urzędniczy. Ten wstępny etap zatrudnienia z reguły kończy się egzaminem bądź innymi formalnymi procedurami mającymi potwierdzić przydatność pracownika.

W przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy (art. 35 ust. 3 u.s.c.). Podczas trwania tej umowy pracownik odbywa trwającą nie dłużej niż 4 miesiące służbę przygotowawczą, która kończy się egzaminem. Zwieńczeniem tego etapu zatrudnienia w służbie cywilnej jest pierwsza ocena w służbie cywilnej, od wyniku której zależy możliwość zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Również w samorządzie terytorialnym w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym zawiera się umowę o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 16 ust. 2 u.p.s.). Podczas trwania tej umowy pracownik odbywa służbę przygotowawczą trwającą nie dłużej niż 3 miesiące i kończącą się egzaminem, którego wynik warunkuje dalsze zatrudnienie pracownika.

Analogiczne rozwiązanie ustawodawca przyjął wobec urzędników zatrudnionych w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury. W myśl art. 4 ust. 1 u.p.s.i p. stosunek pracy z osobą ubiegającą się o przyjęcie na staż urzędniczy, trwający 6 miesięcy i kończący się egzaminem oraz końcową oceną stażu<sup>56</sup>, nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas określony. Ustawa nie wskazuje czasu trwania tej umowy, jednak powinien on być powiązany z czasem trwania stażu<sup>57</sup>.

W służbie zagranicznej z osobami rozpoczynającymi pracę na stanowiskach urzędniczych umowa o pracę na czas określony zawierana jest na zasadach określonych w u.s.c. Odmienne rozwiązanie dotyczy przypadku, gdy z osobą podejmującą po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowa zawierana jest w celu wykonywania zadań w placówce zagranicznej. W takiej sytuacji umowa może być zawarta na czas nieprzekraczający 6 lat, a ponowne zawarcie takiej umowy jest możliwe po upływie co najmniej 6 miesięcy od

<sup>56</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz.U. z 2015 r., poz. 2322 ze zm.).

<sup>57</sup> T. Duraj [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz...*, s. 839.

dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej umowy o pracę zawartej w celu wykonywania zadań w placówce zagranicznej (art. 28c u.s.z.).

Jak widać, jeśli chodzi o sytuację pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę na stanowiskach urzędniczych ustawodawca stosuje względnie jednolite rozwiązania. Różnią się one tylko czasem trwania umowy na czas określony i formą przygotowania urzędnika do pełnienia obowiązków urzędniczych. Od tego schematu odbiega jedynie najstarsza z obowiązujących pragmatyk prawa urzędniczego – u.p.u.p. z 1982 r. Pragmatyka ta przewiduje, że pracownik po raz pierwszy podejmujący pracę w urzędzie państwowym odbywa aplikację administracyjną trwającą dwanaście miesięcy i kończąca się oceną kwalifikacyjną<sup>58</sup> (z możliwością skrócenia aplikacji do sześciu miesięcy) – art. 7 u.p.u.p. U.p.u.p. w przeciwieństwie do innych pragmatyk nie uzależnia możliwości dalszego zatrudnienia od pozytywnego wyniku oceny, dopuszczając zatrudnienie aplikanta, który otrzymał negatywną ocenę kwalifikacyjną, na stanowisku, do którego objęcia nie jest wymagana aplikacja administracyjna (art. 7 ust. 4 u.p.u.p.), nie będzie to jednak stanowisko urzędnicze<sup>59</sup>. W myśl art. 7 ust. 3 u.p.u.p. aplikant, który otrzymał pozytywną ocenę kwalifikacyjną, powinien być zatrudniony na stanowisku, do którego został przygotowany w toku aplikacji, z czego wynika, że inne stanowiska urzędnicze są dla aplikanta niedostępne. Klóci się to z ustawowo określonym celem aplikacji, jakim jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego, a nie tylko związanych z danym stanowiskiem. Pragmatyka urzędnicza nie odnosi się w ogóle do problemu podstawy stosunku pracy pracownika po raz pierwszy podejmującego pracę w urzędzie państwowym i odbywającego aplikację administracyjną. Logicznym jednak będzie przyjęcie, że powinna to być umowa na czas określony, zawierana zgodnie z przepisami kodeksu pracy, której czas trwania limitować będzie przewidziany prawem okres aplikacji administracyjnej.

Na tle przedstawionych rozwiązań powstaje problem relacji pomiędzy przepisami pragmatyk urzędniczych dotyczącymi umów na czas określony zawieranych z pracownikami po raz pierwszy podejmującymi pracę na stanowiskach urzędniczych, a art. 25<sup>1</sup> k.p. reglamentującym dopuszczalność zawierania takich umów na gruncie przepisów powszechnego prawa pracy. Przepis ten co do zasady ma zastosowanie do pracowników objętych pragmatykami na podstawie art. 5 k.p. w sprawach nieuregulowanych w przepisach odrębnych. Pomimo wszelkich niejasności wydaje się jednak, że unormowania pragmatyk dotyczące zawierania umów na czas określony z pracownikami podejmującymi pracę po raz pierwszy mają charakter zupełny i autonomiczny wobec k.p.. Umowy o pracę na czas określony zawierane z osobami po raz pierwszy podejmującymi pracę na stanowiskach urzędniczych nie powinny podlegać ocenie przez pryzmat art. 25<sup>1</sup> k.p. i być uwzględniane w aspekcie limitów dotyczących czasu trwania i ilości umów na czas określony przewidzianych w tym przepisie. Jeżeli po zakończeniu pierwszego etapu

<sup>58</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz.U. Nr 39, poz. 258 ze zm.).

<sup>59</sup> W. Drobny [w:] *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, M. Mazuryk W. Drobny, P. Zuzankiewicz, red. M. Mazuryk, Warszawa 2012, s. 46.

zatrudnienia i odbyciu służby przygotowawczej/stażu urzędnik będzie zatrudniony po raz kolejny na podstawie umowy na czas określony, okres zatrudnienia na podstawie pierwszej umowy nie powinien być wliczany do ustalonego w art. 25<sup>1</sup> § 1 k.p. maksymalnego trzydziestotrymiesięcznego okresu dopuszczalnego zatrudnienia na podstawie umów na czas określony zawieranych pomiędzy tymi samymi podmiotami. Umowa taka nie powinna być również wliczana do ustawowego limitu trzech dopuszczalnych umów pomiędzy tymi samymi podmiotami. Za takim poglądem przemawia okoliczność, że zawieranie umów na czas określony z pracownikami po raz pierwszy podejmującymi pracę na stanowiskach urzędniczych jest na gruncie pragmatyk obowiązkiem pracodawcy, który nie może z tymi osobami zawrzeć umowy na czas nieokreślony, podczas gdy w powszechnym prawie pracy zawarcie umowy o pracę na czas określony jest zawsze tylko uprawnieniem pracodawcy, który może bez ograniczeń nawiązać stosunek pracy na podstawie umowy na czas nieokreślony.

Pragmatyki w obecnym stanie prawnym nie regulują wypowiedzenia umowy o pracę na czas określony zawieranej na pierwszym etapie zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych. Do umów na czas określony zawieranych z pracownikami po raz pierwszy podejmującymi pracę na stanowiskach urzędniczych będzie miał zatem zastosowanie art. 32 § 2 k.p. zgodnie z którym każda umowa o pracę podlega wypowiedzeniu. Do umów tych będzie miało zastosowanie również wypowiedzenie zmieniające.

Sytuacja pracowników, którzy pomyślnie zakończyli pierwszy etap zatrudnienia na stanowisku urzędniczym na podstawie umowy o pracę na czas określony, nie do końca jest klarowna. Choć w świetle obowiązujących pragmatyk regułą powinno być ich zatrudnienie na podstawie umowy na czas nieokreślony, ustawodawca nie stwarza jednak w tym zakresie jednoznacznych gwarancji. Po pomyślnym ukończeniu służby przygotowawczej/stażu może w ogóle nie zostać nawiązany stosunek pracy z pozytywnie ocenionym pracownikiem<sup>60</sup>, względnie zostanie z nim zawarta umowa na czas określony<sup>61</sup>. W razie uznania słuszności poglądu dopuszczającego zawieranie z urzędnikami umów o pracę na czas określony po zakończeniu pierwszej takiej umowy zawieranej obligatoryjnie, do kolejnych umów należy stosować znowelizowany art. 25<sup>1</sup> k.p.

Skutkiem nowelizacji kodeksu pracy dotyczącej umów na czas określony jest ograniczenie prawnych możliwości ich zawierania w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego w sytuacjach, w których pracodawca nie powołuje się na szczególne okoliczności (art. 25<sup>1</sup> § 1 k.p.), oraz poszerzenie tych możliwości w sytuacjach uzasadnionych okolicznościami wskazanymi w ustawie, na które może powołać się pracodawca

<sup>60</sup> Wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2007 r., II PK 7/07, OSNAP 2008 nr 19–20, poz. 282. Zob. też A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze...*, s. 96–97, H. Szewczyk, *Stosunku pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 110–111.

<sup>61</sup> Stanowisko doktryny w tej kwestii nie jest jednolite. Za pełną swobodę w zakresie wyboru rodzaju umowy o pracę jako docelowej podstawy stosunku pracy urzędnika samorządowego opowiada się A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 135–136. Odmiennie J. Stelina [w:] M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 108. Zdaniem autora kolejne umowy o pracę z urzędnikami samorządowymi muszą być nawiązane na podstawie umowy na czas nieokreślony, co ma wynikać z art. 16 ust. 2 u.p.s. H. Szewczyk dopuszcza w analizowanej sytuacji zawarcie z urzędnikiem umowy na czas określony, wskazując jednakże, że powinno to następować wyjątkowo (H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 171–172).

(art. 25<sup>1</sup> § 4 k.p.). Ogólną regułą dotyczącą zawierania umów na czas określony ustanawia art. 25<sup>1</sup> § 1 k.p., z którego wynika konieczność dochowania rygorów co do ilości umów i łącznego czasu ich trwania (liczba umów nie może przekraczać trzech, łączny czas ich trwania 33 miesiące), natomiast bez znaczenia jest cel zawarcia takiej umowy oraz okoliczności jej zawarcia. Odmienne zasady zawierania umów na czas określony przewiduje art. 25<sup>1</sup> § 4 k.p. Na gruncie tego przepisu umowy o pracę na czas określony pomiędzy tymi samymi stronami mogą być zawierane w czterech sytuacjach: 1) w celu zastępstwa nieobecnego pracownika, 2) w celu wykonywania pracy dorywczej lub sezonowej, 3) w celu wykonywania pracy przez okres kadencji, 4) w przypadku, gdy pracodawca wskaże obiektywne przyczyny leżące po jego stronie – jeżeli ich zawarcie w danym przypadku służy zaspokojeniu rzeczywistego okresowego zapotrzebowania i jest niezbędne w tym zakresie w świetle wszystkich okoliczności zawarcia umowy. Ponadto należy przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym umowy na czas określony podlegają wypowiedzeniu przez każdą ze stron. W rezultacie sytuacja prawna urzędników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę na czas określony jest podwójnie niestabilna – pod względem ilości umów, jakie mogą być z nimi zawierane oraz możliwości ich wypowiedzenia bez konieczności podawania pracownikowi przyczyny oraz konsultacji związkowej poprzedzającej wypowiedzenie.

### Zakończenie

Analiza obowiązujących pragmatyk urzędniczych prowadzi do wniosku, że proces rekonstrukcji prawa urzędniczego jest daleki od zakończenia. Sytuacja prawna urzędników ulega częstym i radykalnym przemianom na skutek zmian stanu prawnego, często uwarunkowanych koniunkturą polityczną, co dotyczy zwłaszcza członków korpusu służby cywilnej. Z drugiej strony pilnej nowelizacji wymaga u.p.u.p., która wyraźnie odbiega pod względem standardów legislacyjnych od pozostałych pragmatyk i kształtuje status urzędników państwowych w sposób archaiczny, nieopowiadający współczesnym standardom funkcjonowania administracji. W szczególności uderzający jest brak w u.p.u.p. procedury naboru na stanowiska urzędnicze w administracji państwowej. Pozostałe pragmatyki przewidują zbliżone do siebie procedury naboru, jednakże ich poważnym mankamentem jest brak regulacji merytorycznej fazy naboru służącej sprawdzeniu kwalifikacji i predyspozycji kandydata na stanowisko urzędnicze. Jako regres należy ocenić rezygnację z naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej i wprowadzenie powołania jako podstawy nawiązania stosunku pracy na tych stanowiskach, co nadaje im polityczny charakter. Może to mieć szczególnie negatywne następstwa w przypadku stanowiska dyrektora generalnego urzędu, które wedle pierwotnych założeń miało gwarantować apolityczność korpusu służby cywilnej.

Poważne zastrzeżenia wzbudzają regulacje pragmatyk dotyczące sytuacji osób, które pomyślnie przeszły pierwszy etap zatrudnienia na stanowisku urzędniczym na podstawie umowy o pracę na czas określony, co zostało formalnie potwierdzone pozytywną oceną. Ustawodawca nie gwarantuje pozytywnie zweryfikowanym urzędnikom nawiązania stosunku pracy po zakończeniu tego etapu, ani nie przesądza, jaka podstawa stosunku pracy zostanie wobec nich zastosowana.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia podstaw stosunku pracy urzędników. Rezygnacja z mianowania jako aktu, który zapewnia najdalej idącą trwałość stosunku pracy na stanowiskach urzędniczych nie wydaje się do końca przemyślanym zabiegiem. Spośród znanych prawu pracy podstaw stosunku pracy to właśnie mianowanie w największym stopniu sprzyja realizacji takich wartości, jak neutralność oraz profesjonalizm w służbie publicznej. Wzmoczona ochrona trwałości stosunku pracy nawiązanego w drodze mianowania ma zatem wymiar publicznoprawny, który nie powinien być pomijany na gruncie pragmatyk urzędniczych.

### Summary

#### The employment of civil servants – current problems

The article has been submitted to the fundamental problems of civil service law and employment of officials. The concept of a civil service law occurs in the doctrine of employment law, rather than in the language of the law. The concept of civil service law relates to employment in the executive bodies and its primary category is the concept of an official. Civil service law regulates the status of the officials employed in government offices, non-governmental administrations, local government administration and with some additional reservations in the courts and the public prosecutor's office. Currently, it is considered that the civil service law is a part of the labour law, though genetically derived from public law. The most common basis for the employment of officials is a contract of employment.

Another basis of the employment relationship in administration is nomination, appointment and selection. The legal situation of officials has been discussed not only from the perspective of labour law but also in constitutional aspect. The article shows the importance of the principle of political neutrality of the civil servants for the constitutional idea of civil service.

The article presents also issues related to the recruitment process for a position in the public sector from the point of view of the principle of equal access to posts in the public sector. The higher positions in the civil service are of particular importance in the structures of the public administration, what concerns especially the position of the Director-General of the Office. Unfortunately, the legislature gave up an open and competitive recruitment for senior positions in the civil service

The article shows the impact of recent changes in the labour code and in the law on civil service on the legal position of public administration officials and process of creating professional and impartial civil service.

**Key words:** civil service, labour law, contract of employment, recruitment process, official