

---

# MONOGRAFIE PRAWNICZE

---

PRZEKSZTAŁCENIA PRAGMATYK  
URZĘDNICZYCH CZŁONKÓW  
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ  
I PRACOWNIKÓW  
SAMORZĄDOWYCH  
W PRAWIE POLSKIM PO 1989 R.

WOJCIECH DROBNY



Wydawnictwo C.H.Beck

---

MONOGRAFIE PRAWNICZE

---

WOJCIECH DROBNY • PRZEKSZTAŁCENIA PRAGMATYK URZĘDNICZYCH  
CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ I PRACOWNIKÓW  
SAMORZĄDOWYCH W PRAWIE POLSKIM PO 1989 R.

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

*Krzysztof Mularski*

**PRAWO INTERTEMPORALNE Z PERSPEKTYWY NAUKI  
PRAWA CYWILNEGO**

*Dominika Opalska*

**OBOWIĄZEK LOJALNOŚCI W SPÓŁKACH KAPITAŁOWYCH**

*Wojciech Piątek*

**POWAGA RZECZY OSĄDZONEJ WYROKU SĄDU  
ADMINISTRACYJNEGO**

*Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Kinga Flaga-Gieruszyńska,  
Daniel Wacinkiewicz (red.)*

**WSPÓŁCZESNE INSTYTUCJE PRAWA. OBYWATEL – PAŃSTWO  
– SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA**

*Katarzyna Górka*

**JAWNOŚĆ POSIEDZEŃ SEJMU I SENATU ORAZ JEJ  
OGRANICZENIA W KONSTYTUCJI RP**

*Magdalena Wilejczyk*

**ZAGADNIENIA ETYCZNE CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA  
CYWILNEGO**

*Marek Szydło*

**PRAWNA KONCEPCJA ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO**

*Miłosz Kaczyński*

**PEŁNOMOCNIK Z URZĘDU W SĄDOWYM POSTĘPOWANIU  
CYWILNYM**



**Legalis**  
System Informacji Prawnej

[www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

---

**PRZEKSZTAŁCENIA PRAGMATYK  
URZĘDNICZYCH CZŁONKÓW  
KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ  
I PRACOWNIKÓW  
SAMORZĄDOWYCH  
W PRAWIE POLSKIM PO 1989 R.**

---

WOJCIECH DROBNY



WYDAWNICTWO C.H.BECK  
WARSZAWA 2015

*Wydawca:* Natalia Adamczyk

*Recenzja:* prof. dr hab. Jacek Jagielski i prof. dr hab. Elżbieta Ura

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2015**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

*Skład i łamanie:* Wydawnictwo C.H.Beck  
*Druk i oprawa:* Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-7391-1



ISBN e-book 978-83-255-7392-8

## Spis treści

<b>Słowo od Autora</b> .....	XI
<b>Wykaz skrótów</b> .....	XIII
<b>Wykaz literatury</b> .....	XXI
<b>Wykaz aktów prawnych i innych aktów przywołanych w tekście</b> .....	XXXIX
<b>Wykaz orzeczeń przywołanych w tekście</b> .....	XLVII
<b>Inne źródła naukowe</b> .....	LI
<b>Wstęp</b> .....	1
<b>Rozdział I. Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie międzynarodowym i Konstytucji RP</b> .....	9
§ 1. Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych a prawo międzynarodowe.....	9
I. Wpływ prawa Unii Europejskiej na status członków korpusu polskiej służby cywilnej i polskich pracowników samorządowych .....	10
1. Prawo dostępu do krajowej służby publicznej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej .....	11
2. Zasada równości płci w służbie publicznej w prawie Unii Europejskiej.....	19
3. Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej .....	22
4. Konwencja w sprawie zwalczania korupcji, w którą zaangażowani są urzędnicy Wspólnot Europejskich lub urzędnicy Państw Członkowskich.....	25
5. Status pracowników samorządowych a prawo UE .....	26
II. Wpływ zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy na status krajowych funkcjonariuszy publicznych .....	28
1. Zalecenie Komitetu Ministrów RE dotyczące statusu pracowników publicznych w Europie .....	28
2. Zalecenie Komitetu Ministrów RE w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych .....	32

III. Problematyka statusu funkcjonariuszy publicznych w wybranych aktach prawnych prawa międzynarodowego .....	34
1. Postanowienia Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. mogące mieć wpływ na sytuację prawną pracownika publicznego .....	34
2. Status pracowników publicznych w świetle Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych.....	38
3. Prawa pracownicze pracowników publicznych wynikające z Europejskiej Karty Społecznej.....	40
4. Prawa pracownicze pracowników publicznych wynikające z Konwencji Nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej ....	41
5. Status pracowników samorządowych w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego .....	43
§ 2. Problematyka służby cywilnej i statusu pracowników samorządowych w świetle Konstytucji RP .....	44
I. Zagadnienie organizacji służby publicznej (w tym statusu służby cywilnej i pracowników samorządowych) w ustawach zasadniczych wybranych państw europejskich .....	44
II. Konstytucyjne gwarancje dostępu do służby publicznej .....	47
1. Ustrojowe ograniczenia dostępu do służby publicznej.....	51
2. Ustawowe ograniczenia dostępu do służby publicznej .....	54
III. Konstytucjonalizacja korpusu służby cywilnej .....	56
1. Aksjomat „zawodowości” służby cywilnej.....	57
2. Aksjomat „rzetelności” służby cywilnej.....	59
3. Aksjomat „bezstronności” i „neutralności politycznej” służby cywilnej .....	59
IV. Model „kariery” jako wyznaczony przez ustrojodawcę model dla polskiej służby cywilnej .....	62
V. Pojęcie „administracja rządowa” jako wyznacznik obszaru objętego właściwością korpusu służby cywilnej .....	64
VI. Konstytucyjna koncepcja służby cywilnej a zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego.....	67
1. Ustrojowe zasady niepołączalności mandatu posła z zatrudnieniem w administracji rządowej.....	68
2. Zagadnienie składu Rady Służby Cywilnej w kontekście zasady <i>incompatibilitas</i> .....	69
VII. Pracownicy samorządowi a postanowienia Konstytucji RP .....	70

---

<b>Rozdział II. Przekształcenia modeli i struktury organizacyjnej służby cywilnej oraz katalogu jednostek organizacyjnych objętych korpusem służby cywilnej w ustawodawstwie polskim po 1989 r. ....</b>	<b>72</b>
§ 1. Analiza zmian modeli służby cywilnej w powojennych ustawach o służbie cywilnej.....	72
I. Modele teoretyczne służby cywilnej.....	72
II. Zmiany koncepcji modelu polskiej służby cywilnej.....	76
§ 2. Przekształcenia statusu, organizacji i kompetencji organów służby cywilnej w ustawodawstwie polskim po 1989 r. ....	80
I. Szef Służby Cywilnej – zmiany koncepcji jego pozycji i roli oraz zakresu kompetencji.....	80
1. Szef Służby Cywilnej jako instytucja prawa administracyjnego .....	80
2. Zmiany katalogu kompetencji Szefa Służby Cywilnej.....	82
3. Zmiany koncepcji wyodrębnienia organizacyjnego Szefa Służby Cywilnej.....	91
II. Zmiany regulacji dotyczących Rady Służby Cywilnej na podstawie ustaw o służbie cywilnej.....	96
1. Rada Służby Cywilnej jako instytucja prawa administracyjnego.....	96
2. Zmiany katalogu zadań Rady Służby Cywilnej .....	97
3. Skład Rady Służby Cywilnej oraz tryb jej obsadzania .....	102
§ 3. Przekształcenia statusu i organizacji innych podmiotów mających wpływ na służbę cywilną w świetle powojennych ustaw o służbie cywilnej .....	107
I. Uwagi ogólne .....	107
II. Miejsce w systemie służby cywilnej dyrektora generalnego urzędu .....	107
III. Koncepcja Komisji Kwalifikacyjnej do Służby Cywilnej oraz Komisji Odwoławczej Służby Cywilnej w świetle ustawy o służbie cywilnej z 1996 r. ....	111
IV. Miejsce w systemie służby cywilnej Wyższej Komisji Dyscyplinarnej .....	114
V. Pozycja i rola Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w relacji z powojennymi pragmatykami urzędniczymi członków korpusu służby cywilnej.....	117
§ 4. Modyfikacje katalogu jednostek organizacyjnych objętych korpusem służby cywilnej.....	121



<b>Rozdział III. Zmiany celu, aksjologicznych założeń i klasyfikacji teoretyczno-prawnej pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych oraz przekształcenia koncepcji pojęcia „pracownik samorządowy” i „pracodawca samorządowy” w świetle ustaw o pracownikach samorządowych z 1990 r. i 2008 r. ....</b>	<b>127</b>
§ 1. Wyodrębnienie kategorii pracowników samorządowych na tle zmian struktury administracji państwowej.....	127
§ 2. Zmiany celu, aksjologicznych założeń i klasyfikacji teoretyczno-prawnej pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych.....	131
I. Ustawowo deklarowany cel pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych .....	131
II. Aksjologiczne założenia ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. ....	134
III. Prawo publiczne jako gałąź prawa obejmująca ustawę o pracownikach samorządowych z 2008 r. ....	136
§ 3. Przekształcenia koncepcji pojęcia „pracownik samorządowy” .....	137
I. Miejsce zatrudnienia jako przesłanka wyodrębnienia kategorii „pracowników samorządowych”.....	140
II. Podstawy zatrudnienia jako istotne elementy pojęcia „pracownik samorządowy” .....	144
1. Ograniczenie zakresu stosowania mianowania .....	144
2. Szczególny charakter wyboru w świetle pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych .....	151
3. Powołanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy w samorządzie terytorialnym.....	154
4. Umowa o pracę w stosunkach pracy w samorządowej służbie publicznej .....	158
§ 4. Przekształcenia koncepcji pojęcia „pracodawca samorządowy” .....	160
I. Prawne ujęcie pojęcia „pracodawca” w Kodeksie pracy .....	160
II. „Pracodawca samorządowy” w świetle ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. ....	160
III. „Pracodawca samorządowy” w świetle ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 r. ....	163
<b>Rozdział IV. Problematyka wybranych elementów mających istotny wpływ na status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r. ....</b>	<b>168</b>
§ 1. Uwagi wprowadzające .....	168
§ 2. Ustawowe uregulowanie problemu rekrutacji i selekcji w korpusie służby cywilnej i administracji samorządowej .....	169

I. Uwagi ogólne .....	169
II. Koncepcja naboru do służby cywilnej w świetle kolejnych pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej....	171
1. Założenia konkurencyjnego naboru w pragmatykach urzędniczych członków korpusu służby cywilnej .....	171
2. Problematyka obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w świetle ustaw o służbie cywilnej po 1989 r. ....	180
3. Nabór w służbie cywilnej jako element postępowania administracyjnego i przedmiot sądowej kontroli .....	185
III. Koncepcja naboru pracowników samorządowych w świetle kolejnych pragmatyk urzędniczych .....	193
1. Wolne stanowisko urzędnicze jako przesłanka przeprowadzenia naboru w samorządzie terytorialnym ....	199
IV. Zróżnicowana sytuacja prawna wybranych kategorii kandydatów do służby publicznej .....	201
§ 3. Obowiązki i uprawnienia członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych .....	206
I. Uwagi ogólne .....	206
II. Klasyfikacja obowiązków członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych .....	207
1. Obowiązki określające jakościową stronę wykonywania pracy lub pełnienia służby .....	209
2. Obowiązki określające stosunek pracownika i funkcjonariusza do zatrudniającej go jednostki organizacyjnej i do służby.....	218
III. Klasyfikacja uprawnień członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych .....	227
1. Uprawnienia płacowe i urlopowe.....	228
2. Wybrane, pozapłacowe i nie urlopowe uprawnienia członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych .....	229
§ 4. Etyka służbowa, jako element kształtujący status członka korpusu służby cywilnej i pracownika samorządowego.....	234
I. Uwagi ogólne .....	234
II. Założenia aktów prawnych, określających wymagane postawy etyczne .....	236
1. Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej....	238
2. Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej .....	240