

*Wojciech Drobny*

Instytut Nauk Prawnych PAN, Polska

e-mail: [w.drobny@inp.pan.pl](mailto:w.drobny@inp.pan.pl)

ORCID: 0000-0002-7956-4348

## **O PRAWNYCH I POZAPRAWNYCH POWODACH ODSTĄPIENIA OD PUBLICZNOPRAWNEGO MODELU SŁUŻBY CYWILNEJ**

### **LEGAL AND NON-LEGAL REASONS OF THE ABANDONMENT OF THE PUBLIC-LAW MODEL OF THE POLISH CIVIL SERVICE**

#### **Abstract**

The article explores reasons of the abandonment by the Polish legislator of the public-law model of the civil service. The discussed reasons were classified into two categories: normative and non-normative premises. The first group discusses the impact of international law on the activities of the Polish legislator and the disproportionately large number of publications on the doctrine of labor law as compared to the administrative law. In the second category, three groups of impact on the legislator's activities are discussed, i.e. the political perspective (here: systemic, point-based, and episodic impact), clerical, and social perspectives. In conclusion, a return to public-law solutions is proposed.

#### **KEYWORDS**

civil service, public law, government administration



## SŁOWA KLUCZOWE

służba cywilna, prawo publiczne, administracja rządowa

### 1. WSTĘP

Publicznoprawny charakter polskiej służby cywilnej wydaje się być zapomniany. W otwartej dyskusji na temat kondycji tej instytucji państwa i prawa oraz w doktrynie prawniczej trudno znaleźć głosy nawiązujące do takiego jej charakteru. Podnosi się zwykle realną problematykę braku prawnych i faktycznych zabezpieczeń gwarantujących apolityczność korpusu, kwestie niedofinansowania tej formacji, problem braku lub ograniczania corocznego limitu mianowań czy dylematy na temat roli i efektywności działania Krajowej Szkoły Administracji Publicznej<sup>1</sup>. Te przywołane jedynie przykładowo ilustracje tematów, wokół których ogniskuje się dyskusja, choć oczywiście zasadne i dotyczące rzeczywistych problemów praktycznego funkcjonowania korpusu służby cywilnej, w mojej ocenie mają charakter wtórny w porównaniu z podstawowym problemem służby cywilnej. Jest nim utrata publicznoprawnej tożsamości polskiego prawa urzędniczego<sup>2</sup>, tj. faktyczne przesunięcie przepisów pragmatyk urzędniczych z gałęzi prawa administracyjnego do przepisów gałęzi prawa pracy. Tak sformułowany problem badawczy nie ma jedynie wymiaru rozważań prawnodoktrynalnych czy dogmatycznych, lecz w istocie dotyka kwestii decyzji społecznej o podjęciu wysiłku, przede wszystkim finansowego, budowy i utrzymania kolejnej formacji o charakterze *sensu stricto* służbowym<sup>3</sup>. Wzorcem tych norm są oczywiście rozwiązania międzywojenne, przede wszystkim celebrowana dziś ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>4</sup>. Ze względu zatem na przywołany przykład z historii prawa oraz by poprzeć uzasadnione postulaty odbudowy służby cywilnej niezbędne wydaje się jeszcze dokonanie analizy powodów (prawnych i pozaprawnych), dla których rozwiązania wspominatej ustawy na przestrzeni dziesięcioleci uległy degradacji. Analiza ta powinna sięgać aż do

<sup>1</sup> Zob. np. A. Radwan, *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 16 lutego 2022 r., s. B8; A. Radwan, *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 lutego 2022 r., s. B9; A. Radwan, *Służba cywilna wymaga reformy na wzór tej sprzed 100 lat*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 17 lutego 2022 r., s. B7.

<sup>2</sup> T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości*, Warszawa 2016, s. 7 i n.

<sup>3</sup> J. Stelina, (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011, s. 103.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. nr 11, poz. 72 z późn. zm.



obecnego momentu, kiedy sens istnienia pragmatyki, w aktualnym brzmieniu, trudno znaleźć.

## 2. PUBLICZNOPRAWNY CHARAKTER SŁUŻBY CYWILNEJ

Doprecyzowania wymaga użyty wyżej termin „publicznoprawny” charakter służby cywilnej. Mówiąc o służbie cywilnej, autorzy wypowiedzi odnoszą się do etosu tej służby, etyki, postaw i zachowań wymaganych od członków korpusu służby cywilnej<sup>5</sup>. Wskazują na elementy statusu pracowniczego tej grupy osób, takie jak akt mianowania, oceny okresowe czy odpowiedzialność dyscyplinarna. Jednocześnie zwykle pomijają właściwy kwantyfikator tych pojęć i elementów, czyli właśnie ich publicznoprawny wymiar. Wszystkie wymienione instrumenty, gdy tylko są uporządkowane i logicznie użyte przez ustawodawcę, łącznie tworzą prawo urzędnicze, którego istotą jest odrębność od prawa pracy i pierwotna przynależność do prawa administracyjnego.

Stosowanie terminu „publicznoprawny” jest jednoznaczne ze stosowaniem ściśle określonego w dogmatyce prawa administracyjnego pojęcia należącego do rodziny tzw. instytucji prawa administracyjnego<sup>6</sup>. W uznanej systematyce prawa administracyjnego w tej kategorii znajdują się najważniejsze dla tej gałęzi prawa modele intelektualne, np. prawo podmiotowe publiczne, stosunek administracyjnoprawny czy uznanie administracyjne<sup>7</sup>. Fakt tej przynależności niesie za sobą dalekie skutki. Instytucje prawa administracyjnego charakteryzują się *a priori* cechami prawa administracyjnego jako części prawa publicznego. Cechy te to szczególna aksjologia, źródła, zasady i cechy *sensu stricto*<sup>8</sup>.

Katalog tych wspomnianych atrybutów przesądza o szczególnej pozycji jednostki w relacji z państwem. To w aksjologii tego prawa znajdują się wartości uniwersalne, wartości wewnętrzne (m.in. dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość, racjonalność, jasność, jawność, szybkość i ekonomiczność) i wartości chronione przez prawo administracyjne (m.in. interes publiczny, prawo publiczne podmiotowe). W zasadach prawa administracyjnego doktryna umiejscawia zasady wywodzące się z koncepcji demokratycznego państwa prawa (m.in. ochrony praw nabytych, pomocniczości, proporcjonalności), zasady odnoszące się do organów administracji publicznej (m.in. dobrej administracji, kompetencji, efektywności) oraz zasady ogólne Kodeksu postępowania administra-

<sup>5</sup> Np. G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001, s. 13–15.

<sup>6</sup> R. Hauser, (w:) Z. Duniewska *et al.*, *Instytucje prawa administracyjnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 199 i n.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 59 i n.



cyjnego (m.in. praworządności, prawdy obiektywnej czy pogłębiania zaufania do strony). Źródłami tego prawa są źródła *sensu stricto* (wskazane przez Konstytucję RP), *sensu largo* (konstytucyjnie określone akty prawa wewnętrznego) i pozostałe (niewymienione przez Konstytucję RP różnorakie fakty prawotwórcze). Natomiast cechy *sensu stricto* prawa administracyjnego przesadzają wprost o przynależności tej gałęzi prawa do prawa publicznego, które za Ulpianem definiuje się jako „służące interesom publicznym”, podczas gdy „prawo prywatne służy interesom prywatnym”<sup>9</sup>.

Prawo administracyjne jako część prawa publicznego jest zatem gałęzią prawa, która ma za przedmiot regulacji państwo jako podmiot władzy i służy uzasadnieniu oraz określeniu kompetencji państwowych. Jak trafnie zauważa Jan Zimmermann: „państwo ma charakter zwierzchni wobec innych podmiotów. Prawo administracyjne to wynik woli nie każdego podmiotu, ale specjalnych podmiotów publicznych. Jego normy wyrażają kompetencje tych specjalnych podmiotów realizujących administrację publiczną. W granicach tego prawa są realizowane cele, interesy, dobro i zadania publiczne oraz regulowane są organizacja i działalność administracji publicznej”<sup>10</sup>. Tak szeroko przywołana konstatacja, pozornie odległa od tytułowych ram tych rozważań, w istocie dotyka kluczowej kwestii w dyskusji o charakterze polskiej służby cywilnej – przynależności tej instytucji do prawa publicznego lub prawa prywatnego.

Nie mam wątpliwości, podobnie zresztą jak ustawodawca międzywojenny<sup>11</sup>, że służba cywilna jest kategorią publicznoprawną przynależną do prawa administracyjnego. Praktyczne skutki tej kwalifikacji, na tle przywołanych wyżej atrybutów prawa administracyjnego, są fundamentalne. Niepowtarzalne, właściwe jedynie tej gałęzi prawa założenia aksjologiczne, a także jej źródła, zasady i cechy *sensu stricto*, wprost i bezpośrednio powinny się przełożyć na regulacje ustaw, które przynależą do tej gałęzi prawa. Jeżeli zatem prawo urzędnicze, które zawiera pragmatykę służby cywilnej, należy tożsamościowo do prawa administracyjnego, to logicznym skutkiem takiej kwalifikacji jest uwzględnienie w postanowieniach pragmatyki przepisów realizujących wymienione atrybuty prawa administracyjnego.

Gdy przenosimy powyższe przemyślenia z abstrakcyjnego poziomu na poziom praktycznych rozwiązań prawnych w statusie służby cywilnej, dobrą ilustracją staje się diametralnie inna sytuacja prawna członka korpusu służby cywilnej w reżimie prawa administracyjnego lub prawa pracy. W pierwszym przypadku stosunek prawny łączący urzędnika z państwem będzie stosunkiem

<sup>9</sup> A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010, s. X.

<sup>10</sup> J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 59–60.

<sup>11</sup> J. Kopczyński, *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925, s. 9; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 293 i n.



administracyjnym typu służbowego. Z uwagi na przynależność do prawa administracyjnego, a tym samym posiadanie atrybutów tego prawa, w tym konkretnym stosunku prawnym będzie występowała nierówność stron<sup>12</sup>. Nadrzędny będzie interes państwa, a nie interes urzędnika (tj. interes indywidualny)<sup>13</sup>. Przełoży się to na katalog praw i obowiązków urzędnika, w tym na zasadne, konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia praw politycznych, związkowych i pracowniczych<sup>14</sup>. Wychodząc z tego podstawowego założenia, pragmatyka w części dotyczącej ustroju organów służby cywilnej, kognicji sądów administracyjnych czy stosowania procedury administracyjnej powinna być kształtowana przez ustawodawcę w taki sposób, aby umożliwić kontrolę działania urzędnika w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a następnie w trybie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>. Warto odnotować, że w tym kierunku podążył ustawodawca w pierwszej po transformacji ustrojowej pragmatyce członków korpusu służby cywilnej<sup>16</sup>.

Zupełnie inaczej będzie kształtowała się sytuacja prawna członka korpusu służby cywilnej, gdy jego pragmatyka zostanie przyjęta przez ustawodawcę jako część prawa pracy. Ta gałąź prawa jako część prawa prywatnego cechuje się równorzędnością stron stosunku prawnego (stosunku pracy)<sup>17</sup>. Atrybut ten zdeterminuje pozycję prawną tego urzędnika w ten sposób, że zrówna go ze statusem pracowników kodeksowych<sup>18</sup>. Oznacza to stosowanie reżimu Kodeksu pracy oraz subsydiarnie ewentualnej pragmatyki urzędniczej, w zakresie której ustawodawca będzie miał bardzo ograniczone możliwości kształtowania ograniczeń służbowych, w tym także w zakresie praw związkowych, politycznych czy pracowniczych. Prywatnoprawna tożsamość tego prawa urzędniczego pozbawia sensu tworzenie specjalnego ustroju organów służby cywilnej i trybu ich działania, gdyż sprawy sporne dotyczące urzędnika – w tym modelu – rozstrzygane mogą być na zasadach ogólnych przez instytucje sądownictwa powszechnego. Ilustracją tego typu podejścia do polskiej służby cywilnej (kadr administracji państwowej) są rozwiązania z okresu powojennego<sup>19</sup>.

Niewątpliwie zatem decyzja o kwalifikacji pragmatyki urzędniczej do właściwej gałęzi prawa ma znaczenie węzłowe i nadrzędne. Od tego wstępnego rozstrzygnięcia zależeć powinien kierunek dalszych prac legislacyjnych i ustawodawczych. Zarówno logiczne, jak i historyczne spojrzenie na rolę służby

<sup>12</sup> R. Hauser, (w:) Z. Duniewska *et al.*, *op.cit.*, s. 201.

<sup>13</sup> T. Kuczyński, (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *op.cit.*, s. 3.

<sup>14</sup> Mowa o art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>15</sup> T. Kuczyński, (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *op.cit.*, s. 112.

<sup>16</sup> Mowa o ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402).

<sup>17</sup> M.T. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 11, Lex.

<sup>18</sup> Tj. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320).

<sup>19</sup> Mowa o okresie od 1974 r. (uchwalenie Kodeksu pracy) do 1982 r. [uchwalenie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537)].



cywilnej bezsprzecznie lokuje ją w obszarze prawa publicznego. Typ zadań służby cywilnej, czyli wykonywanie zadań państwa oraz umiejscowienie tego korpusu w urzędach administracji rządowej<sup>20</sup>, implikuje konieczność osadzenia tych członków korpusu służby cywilnej w reżimie prawnym właściwym administracji publicznej. Publicznoprawny typ zadań przekłada się na sposób ich realizacji, a wymagany sposób realizacji – na status ich wykonawców. Na każdym etapie tego procesu zastosowanie znajdują wspomniane już atrybuty prawa administracyjnego (aksjologia, źródła prawa, cechy *sensu stricto* i zasady).

Kwalifikację taką potwierdza także przyjęcie perspektywy historycznej i geneza prawa służby cywilnej. W okresie międzywojennym w obliczu porozbiorowych problemów harmonizowania aparatu administracji krajowej<sup>21</sup> ustawodawca konsekwentnie ustalił publicznoprawny status kadr państwowej służby cywilnej. Przyjmując formę adekwatną do tych bezprecedensowych wyzwań poddał urzędników służby cywilnej regulacjom prawa administracyjnego, skutecznie zapewniając odbudowę aparatu państwa<sup>22</sup>. Pragmatyka z 1922 r. była punktem wyjścia historii polskiej służby cywilnej, wzorem tworzącym służbę cywilną w modelu publicznoprawnym, od której przez następne lata ustawodawca odstępował z prawnych i pozaprawnych powodów.

### 3. PRAWNE POWODY ODSTĄPIENIA OD PUBLICZNOPRAWNEGO MODELU SŁUŻBY CYWILNEJ

Wśród prawnych, obiektywnych powodów odstępowania przez ustawodawcę od rozwiązań publicznoprawnych w służbie cywilnej jest zmiana paradygmatu w prawodawstwie zachodnioeuropejskim stosowania instytucji stosunków służbowych w administracji publicznej oraz szerokie zawłaszczanie w dyskursie prawniczym problematyki prawa urzędniczego przez doktrynę prawa pracy, przy jednoczesnym oddaniu tego obszaru przez prawo administracyjne.

Prawo administracyjne, w szczególności prawo urzędnicze, do niedawna stanowiło ten obszar prawa krajowego, który wpływowi prawa międzynarodowego poddawał się w ograniczonym stopniu<sup>23</sup>. Na szczeblu międzynarodowym

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP w brzmieniu: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

<sup>21</sup> P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011, s. 41 i n.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej.

<sup>23</sup> T. Górzyńska, *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 119.



brakuje regulacji prawnych, które odnosiłyby się wprost do zasad organizacji i funkcjonowania organów administracji publicznej w konkretnych państwach. Z piśmiennictwa można przywołać pogląd, że stan taki jest efektem założenia, że kompetencja do kształtowania aparatu administracji publicznej stanowi tradycyjną domenę suwerennego państwa<sup>24</sup>, które samodzielnie odpowiada za wybór koncepcji, systemu i procedur działania państwa<sup>25</sup>. Z tego względu do niedawna aktualny był pogląd o braku standardów europejskich kształtujących status pracowników administracji publicznej<sup>26</sup>.

Dostrzegalna jest jednak postępująca realna europeizacja krajowych administracji publicznych wyrażająca się ujednolicaniem zasad, zachowań i procedur regulujących jej działanie. Wynika to w pewnym zakresie z poszerzającej się współpracy administracji krajowych z instytucjami międzynarodowymi oraz współpracy bilateralnej pomiędzy państwami<sup>27</sup>. Doprowadziło to do powstania obszaru zwanego w piśmiennictwie europejską przestrzenią administracyjną<sup>28</sup>. Jej otoczenie prawne stanowi prawo międzynarodowe publiczne, które reguluje wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami tego prawa, tj. między państwami i organizacjami międzynarodowymi<sup>29</sup>.

Niewątpliwie przepisy prawa międzynarodowego oraz rozwiązania prawne wewnątrz instytucji międzynarodowych lub komparatystyczne ustawodawstwo innych państw i wspólnot wpływają bezpośrednio, pośrednio lub co najmniej inspirują ustawodawcę krajowego do działań ukierunkowanych na zbliżenie się do tych rozwiązań. Spośród najważniejszych aktów prawnych wpływających na postrzeganie prawa urzędniczego jako części prawa pracy wskazać można Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych<sup>30</sup>, Europejską kartę społeczną<sup>31</sup> czy Konwencję nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków

<sup>24</sup> J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000, nr 1, s. 22.

<sup>25</sup> I. Corte-Real, *Administracja publiczna a Unia Europejska*, „Służba Cywilna” 2000, nr 1, s. 11.

<sup>26</sup> T. Jasudowicz, *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka*, (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 97–136.

<sup>27</sup> J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2011, s. 332–333.

<sup>28</sup> J. Czaputowicz, *op.cit.*, s. 23.

<sup>29</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 5.

<sup>30</sup> Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 16).

<sup>31</sup> Europejska karta społeczna (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67).



zatrudniania w służbie publicznej<sup>32</sup>. W zakresie regulacji dotyczących np. praw związkowych, pracowniczych, zrzeszania się czy dochodzenia swoich roszczeń przywołane akty prawne nie uwzględniają specyfiki służby publicznej, zrównując niejednokrotnie publiczny status urzędnika ze zwykłym statusem pracownika.

Wpływ prawa Unii Europejskiej na status polskiej służby cywilnej jest zbliżony. Jak zauważa się w piśmiennictwie, Unia nie ma możliwości bezpośredniego prawnego ingerowania w kształt służby publicznej w krajach członkowskich, ale nie można stwierdzić że obszar ten jest całkowicie wyłączony spod wpływów tego prawa<sup>33</sup>. Siła tego wpływu bierze się przede wszystkim stąd, że ma ona charakter wspólnoty wartości nadającej olbrzymie znaczenie prawu, które wartości te formułuje i zabezpiecza ich faktyczne funkcjonowanie<sup>34</sup>. Na kształt krajowych regulacji w obszarze służby cywilnej w tym zakresie wpływ będzie miało zagwarantowane mocą art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>35</sup> (a przede wszystkim ukształtowana linia orzecznicza w tym zakresie) prawo dostępu do krajowej służby publicznej oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>36</sup>.

Warto jeszcze odnotować, że poza unijnym systemem prawnym, w pewnym nieuzasadnionym zapomnieniu, pozostają regulacje publicznoprawne takie jak zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące statusu pracowników publicznych w Europie<sup>37</sup> i zalecenia w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych<sup>38</sup>.

Drugim, wskazanym na wstępie do tej części rozważań, powodem odstąpienia od koncepcji publicznoprawnej służby cywilnej jest swoisty spór doktrynalny o charakter przepisów regulujących status członka korpusu służby cywilnej. Dominujący wydaje się dziś pogląd, potwierdzony skalą publikacji z obszaru prawa pracy o prawnopracowniczym charakterze tej instytucji<sup>39</sup>. Jednocześnie właściwie nie występują publikacje administratywistów, które by ten obszar jednoznacznie i konsekwentnie kwalifikowały do prawa administracyjnego. Nawet w uznanym i reasumującym aktualny stan wiedzy i doktryny Systemie Prawa Administracyjnego ta problematyka ujmowana jest niejednoznacznym terminem

<sup>32</sup> Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudniania w służbie publicznej (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78).

<sup>33</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003, s. 83.

<sup>34</sup> J. Itrich-Drabarek, *op.cit.*, s. 333.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2.

<sup>36</sup> Dz.U.UE.C. z 2007 r. nr 303, poz. 1.

<sup>37</sup> Zalecenia nr R (00) 6 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące statusu pracowników publicznych w Europie z 24 lutego 2000 r.

<sup>38</sup> Zalecenia nr R (00) 10 w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych z 11 maja 2000 r.

<sup>39</sup> Np. K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021 i przywołana tam bibliografia.



„stosunki pracy z elementami służbowymi”<sup>40</sup>. I choć spór o pogranicze, wypieranie i integralność prawa administracyjnego jest sporem o wieloletniej historii<sup>41</sup>, to momentem przełomowego wzmożenia tej problematyki w przypadku stosunków służbowych było uchylene ustawy o służbie cywilnej z 1996 r.<sup>42</sup>

Wspomniana ustawa jest bowiem jedynym momentem w historii powojennego prawodawstwa, w którym ustawodawca świadomie podjął próbę budowy służby cywilnej *sensu stricto*. Okres międzywojenny to oczywista, zrozumiała publicznoprawna forma działania korpusu, okres powojenny to oparta na ideologicznych założeniach dominacja prawa pracy w stosunkach pracy w administracji publicznej. Rok 1996 r. to świadomy powrót do pierwotnych rozwiązań, przez budowę korpusu urzędników mianowanych, budowę systemu organów służby cywilnej (Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu właściwego w sprawach służby cywilnej, Rady Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej do służby cywilnej, Komisji Odwoławczej, Komisji Dyscyplinarnej), wyposażenie tych organów w uzupełniające się kompetencje oraz oddanie kluczowych spraw pod kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. skarga na decyzję o przeniesieniu, rozwiązaniu, wygaśnięciu stosunku pracy, skarga na negatywną ocenę okresową urzędnika, skarga na decyzję o odmowie urlopu bezpłatnego). Potencjał tego aktu prawnego nie został niestety wykorzystany, gdyż już kolejna ustawa o służbie cywilnej<sup>43</sup> rozpoczęła ciąg działań prawodawcy zmierzających w kierunku nadania tej pragmatyce prawnopracowniczego charakteru, kosztem instytucji publicznoprawnych<sup>44</sup>.

Powyższe spowodowało sytuację, w której dzisiejszy rzeczywisty stan prawny ustawy o służbie cywilnej obiektywnie w przeważającym stopniu wykazuje elementy prawnopracownicze. Jednak wyciąganie z aktualnego kształtu tych przepisów wniosków co do prawidłowego modelu służby cywilnej jest błędem logicznym. Obowiązujący akt prawny, o czym będzie jeszcze mowa, jest przykładem instrumentalizacji prawa, a jej kształt to wynik reaktywnego, wynikającego z potrzeby chwili, działania ustawodawcy. Dla uzyskania prawidłowego obrazu tej instytucji konieczne jest przyjęcie prawidłowej perspektywy, a zatem nie ocena stanu aktualnego, ale przywołanie genezy prawa urzędniczego i służby cywilnej, jej funkcji i usytuowania w strukturach państwa. Ta perspektywa to spojrzenie na część prawa administracyjnego z jego aksjologią, zasadami, źródłami i cechami *sensu stricto*.

<sup>40</sup> J. Stelina, (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *op.cit.*, s. 156.

<sup>41</sup> J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 14.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 49, poz. 483).

<sup>44</sup> W. Drobny, *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio G IUS, Vol. 64, z. 2, s. 71 i n.



#### 4. POZAPRAWNE POWODY ODSTĄPIENIA OD PUBLICZNOPRAWNEGO MODELU SŁUŻBY CYWILNEJ

W celu zidentyfikowania pozaprawnych powodów odstąpienia od publicznoprawnego modelu służby cywilnej proponuję przyjęcie trzech perspektyw rozważań, tj. perspektywy polityków, urzędników i społeczeństwa. Paradoksalnie każda z nich może prezentować przesłanki do odstąpienia od modelu publicznoprawnego, a przynajmniej do mocnego jego ograniczenia.

Truizmem jest twierdzenie, że jednym z głównych zagrożeń dla profesjonalnego korpusu służby cywilnej, a tym samym dla fachowego administrowania państwem oraz kompetentnej realizacji zadań publicznych, jest nieuprawniona ingerencja polityczna. Problematyka ta pojawiła się już u samego zarania polskiej służby cywilnej. W odniesieniu do międzywojennych przepisów urzędniczych prof. Stanisław Kasznica zanotował aktualną do dziś refleksję, że „wszystkie rządy, niezależnie od swego zabarwienia politycznego, odnoszą się z największą niechęcią do instytucji stałości [mowa o urzędnikach stałych – przyp. aut.], uważając ją za przeszkodę do pozbycia się elementów nieudolnych, a także politycznie niepożądanych”<sup>45</sup>. Historia zmian i ingerencji w ustrój służby cywilnej pokazuje, że polityczny wpływ na tę instytucję może mieć charakter normatywnego naruszenia o charakterze systemowym, punktowym oraz naruszeń pozanormatywnych, faktycznych w ramach bieżącego zarządzania lub nadzoru politycznego kierownika urzędu, w którym działa korpus służby cywilnej.

Właściwie cała powojenna historia polskiego prawa urzędniczego do momentu transformacji ustrojowej to historia skutecznej degradacji służby cywilnej i etosu urzędniczego. Uchylnie w 1974 r. mocą Kodeksu pracy ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. było jedynie formalnym wyeliminowaniem tego aktu z obrotu prawnego. Zapoczątkowana zaraz po wojnie, uwarunkowana założeniami ideologicznymi, zmiana paradygmatu nazwana została nurtem „od prawa urzędniczego jako prawa publicznego do prawa pracy jako prawa powszechnego”. Warto przywołać tezę Teresy Górzyńskiej, że „zwrócono się więc w powojennej Polsce ku myślom W.I. Lenina, które miały wyzwolić administrację od biurokracji”<sup>46</sup>. Nowe zasady sprowadzały się do rozwiązań umożliwiających natychmiastowe zatrudnienie i zwolnienie, czyli płaca urzędnicza na poziomie płacy robotnika oraz rotacja na stanowiskach w administracji<sup>47</sup>.

Również w prawodawstwie potransformacyjnym, po efemerycznej próbie odbudowy służby cywilnej w modelu publicznoprawnym w 1996 r., każda kolejna pragmatyka normatywnie dokonywała naruszenia modelu publicznoprawnego

<sup>45</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 91.

<sup>46</sup> T. Górzyńska, W. Drobny (red.), *op.cit.*, s. 44.

<sup>47</sup> *Ibidem*.



o charakterze systemowym. Następowało to m.in. poprzez eliminację z porządku prawnego systemu organów służby cywilnej mocą ustawy z 1998 r., dekapitację korpusu służby cywilnej poprzez powołanie państwowego zasobu kadrowego w 2006 r. czy wreszcie absolutne zbliżenie statusu urzędniczego do pracowniczego mocą ustawy z 2008 r. (pogłębione głęboką nowelizacją w 2015 r., mocą której do tej pragmatyki wprowadzono obce prawu urzędniczemu „powołanie” jako podstawę zatrudnienia). Intencje projektodawców za każdym razem uzasadniano koniecznością „uelastycznienia” działania korpusu służby cywilnej, deklarowanym poszukiwaniem oszczędności, koniecznością powrotu do rozwiązań zmienionych przez poprzedników. Uzasadnienia projektów wymienionych ustaw pozbawione były jednak refleksji najważniejszej, a mianowicie oderwanej od bieżącego sporu politycznego, spójnej, dalekosiężnej koncepcji docelowego modelu publicznoprawnej służby cywilnej.

Na tle przywołanych aktów prawnych dokonywano motywowanych politycznie normatywnych naruszeń o charakterze punktowym. Mam tu na myśli te ingerencje prawodawcy, które miały na celu umożliwić realizację bieżących celów politycznych, np. rozhermetyzowanie korpusu poprzez dopuszczenie przeniesień pomiędzy segmentami administracji publicznej (tj. z korpusu samorządowego do administracji rządowej z pominięciem konkursu)<sup>48</sup>, schematyczne redukcje osobowe korpusu służby cywilnej (według ustalonego poziomu procentowego)<sup>49</sup> czy wreszcie wyłączenie z konstytucyjnie określonego zakresu podmiotowego służby cywilnej urzędów, w których – pomimo wytycznych ustrojowych – korpus służby cywilnej zastępowali pracownicy na podstawie innych przepisów, np. Kodeksu pracy (np. Komisja Nadzoru Finansowego)<sup>50</sup>.

Do ostatniego typu pozanormatywnej ingerencji w ramach bieżącego zarządzania lub nadzoru politycznego kierownika urzędu zaliczyć należy naruszenia w stosowaniu ustaw w kierowaniu urzędem. Ta kategoria naruszeń obejmuje wyrywkowe sytuacje nadużyć lub niedopełnienia obowiązków stosowania przepisów dotyczących np. realizacji procedury naboru i konkursu do korpusu służby cywilnej, niestosowanie zasad finansów publicznych czy wpływ na wynik postępowania administracyjnego<sup>51</sup>. Wydaje się, że faktycznym powodem patologii w zarysowanym zakresie jest obok bezwarunkowej intencji realizacji celu politycznego przede wszystkim brak świadomości istoty służby cywilnej, ignorancja prawna w zakresie skutków naruszeń pragmatyki i bezpodstawnie negatywna ocena *a priori* kadr administracji publicznej.

Drugą, wyodrębnioną we wstępie do tej części rozważań, grupą pozanormatywnych powodów odstąpienia od modelu publicznoprawnego służby cywil-

<sup>48</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, LEX nr 37318.

<sup>49</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, LEX nr 950589.

<sup>50</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, LEX nr 950591.

<sup>51</sup> Zob. np. P.J. Suwaj, D.J. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 401 i n.



nej była perspektywa urzędników. Nie jest bowiem tak, że związane z reżimem służby cywilnej zasady, wymagania i ograniczenia są przyjmowane przez urzędników wyłącznie ze zrozumieniem. Przecież to m.in. – niekoniecznie wprost artykułowane – żądania płacowe legły u podstaw wspomnianych już decyzji politycznych o nieuprawnionym z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>52</sup> wyłączeniu z katalogu urzędów objętych korpusem podmiotów bardzo wyspecjalizowanych, wymagających wysokich kwalifikacji, takich jak wspomniani już pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa czy też Rządowego Centrum Legislacji. Ściśle związany z systemem mnożnikowym sposób wynagradzania na stanowiskach urzędniczych w służbie cywilnej, kategoryzacja stanowisk służbowych z powiązanym z tym limitem widełkowym najwyższego możliwego wynagrodzenia w danej grupie, stanowić może o względnej niekonkurencyjności służby cywilnej na rynku pracy.

Z niezrozumieniem urzędników spotykają się ograniczenia w zakresie dodatkowej aktywności zarobkowej czy związkowej<sup>53</sup>. W zasadzie w tych resortach administracji rządowej, gdzie w strukturach podległych ministrowi, zgodnie z konstytucyjną dyspozycją, powinien działać korpus służby cywilnej, nadal preferowanym przez pracowników przepisem płacowym jest – wprowadzająca znacznie mniejsze ograniczenia i obowiązki – ustawa o pracownikach urzędów państwowych<sup>54</sup> oraz ponadzakładowy lub zakładowy układ zbiorowy pracy. Kontrowersje ciągle budzi problematyka braku praktycznego rozróżnienia zadań pomiędzy urzędnikami mianowanymi a pracownikami służby cywilnej, którzy wykonując dokładnie te same zadania, na tych samych stanowiskach służbowych, otrzymują radykalnie inne wynagrodzenie<sup>55</sup>. Ogólnym dopełnieniem czynników wpływających na to, jak członkowie korpusu służby cywilnej oceniają swoją formację, jest też widoczny brak trwałej wizji służby cywilnej oraz strategii jej rozwoju, niechęć kierownictwa politycznego do kadr administracji rządowej<sup>56</sup>, a tym samym brak etosu pracy w tej instytucji.

<sup>52</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, LEX nr 37318.

<sup>53</sup> Zob. np. A. Radwan, *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze. Będzie protest urzędników?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 28 lipca 2021 r.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

<sup>55</sup> Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w przypadku najwyższego, IX stopnia służbowego dodatek służby cywilnej wynosi równowartość 2,05 mnożnika kwoty bazowej; zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 689, z późn. zm.).

<sup>56</sup> Zob. TOK FM, *Tusk o 80 tys. nowych urzędników: „Byłem za słaby. Nie dałem rady”*, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103087,9326893,tusk-o-80-tys-nowych-urzednikow-bylem-za-slaby-nie-dalem.html> (dostęp: 29.09.2022).



Jako ostatnią przesłankę, w ramach pozaprawnych powodów odstąpienia od publicznoprawnej służby cywilnej, wyodrębniłem perspektywę społeczeństwa. Pomijam oczywiste korzyści dla ogółu i państwa związane z funkcjonowaniem zawodowej, rzetelnej, bezstronnej i politycznie neutralnej służby cywilnej. Natomiast trzeba odnotować, że omawiana problematyka ma też wymiar ściśle finansowy. Budowa służby cywilnej w modelu publicznoprawnym, czyli wpisującym się w szeroko rozumiane stosunki służbowe, powinna implikować analogiczne do innych formacji szerokie uprawnienia, w tym przede wszystkim w zakresie zabezpieczenia socjalno-bytowego, płacowego czy gwarancji rozwojowych. Istniejące rozwiązania dotyczące funkcjonariuszy<sup>57</sup> i żołnierzy zawodowych<sup>58</sup> stanowią efektywny mechanizm budujący w oczach społeczeństwa elitarny charakter tych formacji, a tym samym skutecznie zachęcający do wstąpienia w ich szeregi.

Idea objęcia reżimem publicznoprawnym korpusu służby cywilnej, czyli *de facto* jego budowa na wzór formacji służbowych już istniejących, spotka się zapewne z radykalną, negatywną oceną społeczną. Jak pokazują badania społeczne, urzędnicy administracji publicznej są jedną z najgorzej ocenianych grup zawodowych<sup>59</sup>, zatem trudno się spodziewać akceptacji społecznej dodatkowych wydatków budżetowych na uprawnienia generujące koszty w zauważalnej części produktu krajowego brutto. Trzeba jednak odnotować, że przyjęcie tego kierunku po pierwsze może być stopniowalne (tj. analogiczne mechanizmy jednak w zróżnicowanej i mniejszej skali), po drugie stanowiłoby powrót do pierwotnych rozwiązań już istniejących w polskim porządku prawnym (mowa o ustawodawstwie międzywojennym<sup>60</sup>), po trzecie wpisałoby się w istniejącą już praktykę obejmowania takim reżimem prawnym jedynie fragmentów korpusu służby cywilnej (np. funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej<sup>61</sup>).

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 723), w korespondencji z odpowiednimi pragmatykami służbowymi.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 586), w korespondencji z ustawą z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1131).

<sup>59</sup> Zob. R. Sobiech, *Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań*, Warszawa 2009, s. 28; R. Sobiech, J. Kozłowski, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf> (dostęp: 20.11.2022), s. 26–27.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (DZ.U.R.P. nr 51, poz. 474), Kraków 1934 r., przedruk nakładem zakładów graficznych „Litodruk”.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 422).



## 5. UWAGI KOŃCOWE

Czy gdyby ustawodawca wsłuchał się w formułowane dziś postulaty naprawy służby cywilnej poprzez przywrócenie konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, zwiększenie limitu mianowań czy zapewnienie przewidywalnej ścieżki rozwoju w korpusie oznaczałoby odbudowę faktycznej służby cywilnej? Otóż odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Nie zostałyby odbudowane służba cywilna, lecz nastąpiłby ograniczony powrót do stosunków pracy z elementami służbowymi. Jest to termin stworzony na potrzeby opisu stanu istniejącego, nie-mieszczący się w katalogu instytucji prawa administracyjnego. To przypadkowa hybryda pojęciowa będąca efektem instrumentalizacji prawa i reaktywnego działania prawodawcy. Taki powrót przywróciłby stan, do którego doktryna także zgłaszała uwagi<sup>62</sup>. Słuszna krytyka polskiego modelu służby cywilnej trwa od czasu ustawy z 1998 r., z różnym oczywiście natężeniem. W okresie potransformacyjnym tylko raz ustawodawstwo polskie zbliżyło się do prawidłowych wzorców międzywojennych, czyli do szczególnego czasu, w którym decyzją społeczną zdecydowano się na ponoszenie ciężaru finansowania kosztów utrzymania służby cywilnej jako formacji publicznoprawnej, należącej do prawa administracyjnego i tym samym bliskiej statusom innych korpusów kadrowych mających charakter służby.

## REFERENCES

- Baran K.W. (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2021
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003
- Corte-Real I., *Administracja publiczna a Unia Europejska*, „Służba Cywilna” 2000, nr 1
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” 2000, nr 1
- Dębiński A., Misztal-Konecka J., Wójcik M., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010
- Drobny W., *Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Sectio G IUS, Vol. 64, z. 2
- Duniewska Z. et al., *Instytucje prawa administracyjnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015
- Europejska karta społeczna (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67)

<sup>62</sup> T. Górzynska, *Służba cywilna w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 231.



- Górski P., *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011
- Górzyńska T., *Standardy europejskie dotyczące pracowników administracji publicznej*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4
- Górzyńska T., *Służba cywilna w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) J. Wawrzyniak, M. La-skowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości*, Warszawa 2016
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2011
- Jaroszyński M., Zimmermann M., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956
- Jasudowicz T., *Kilka uwag o europejskich standardach administracyjnych – ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej – w świetle europejskich standardów praw człowieka*, (w:) *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C. z 2007 r. nr 303, poz. 1)
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Konwencja nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudniania w służbie publicznej (Dz.U. z 1994 r. nr 22, poz. 78)
- Kopczyński J., *Przepisy normujące stosunek państwowej służby cywilnej*, Warszawa 1925
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167)
- Radwan A., *Budżetówka chce powalczyć o pieniądze. Będzie protest urzędników?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 28 lipca 2021 r.
- Radwan A., *Na szczytach władzy służba urzędnicza się nie przyjęła*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 16 lutego 2022 r.
- Radwan A., *Służba cywilna wymaga reformy na wzór tej sprzed 100 lat*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 17 lutego 2022 r.
- Radwan A., *Mianowani urzędnicy nie są potrzebni rządzącym*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 lutego 2022 r.
- Romer M.T., *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2012
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 689 z późn. zm.)
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce*, Warszawa 2001
- Sobiech R., *Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań*, Warszawa 2009



- Sobiech R., Kozłowski J., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/09/Sluzba-cywilna-dzis-i-jutro.pdf> (dostęp: 20.11.2022)
- Suwał P.J., Kijowski D.J. (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2)
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 1949 r. nr 11, poz. 72 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U.R.P. nr 51, poz. 474), Kraków 1934 r., przedruk nakładem zakładów graficznych „Litodruk”
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320)
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537)
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 586)
- Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 723)
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 49, poz. 4830)
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1131)
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 422)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, LEX nr 37318
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, LEX nr 950589
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, LEX nr 950591
- Zalecenia nr R (00) 6 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące statusu pracowników publicznych w Europie z 24 lutego 2000 r.
- Zalecenia nr R (00) 10 w sprawie kodeksów postępowania pracowników publicznych z 11 maja 2000 r.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018
- Zimmermann J. (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019