

**UNIwersytet Warszawski**

Wydział Prawa i Administracji

**Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych**

Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej

mgr Anna Dubowik

**MIANOWANIE W PRAWIE URZĘDNICZYM**

*autoreferat rozprawy doktorskiej*

Promotor rozprawy

Prof. dr hab. Ludwik Florek

Warszawa 2014

## SPIS TREŚCI

I. Uzasadnienie wyboru tematu.....	s. 1
II. Cel pracy, problem badawczy i zastosowana metoda badawcza.....	s. 5
III. Struktura pracy.....	s. 6
IV. Podsumowanie.....	s. 10

### I. Uzasadnienie wyboru tematu

1. Wbrew formułowanym niegdyś ocenom i prognozom mianowanie nie jest instytucją stanowiącą relikw przeszłości, która w prawie pracy powinno docelowo zostać zarzucona. Wręcz przeciwnie, od połowy lat dziewięćdziesiątych mianowanie jako podstawa nawiązania stosunku pracy przeżywa renesans w związku z powrotem do idei służby cywilnej, z której mianowanie genetycznie się wywodzi.

Pojęcia prawa urzędniczego oraz mianowania jako jego wiodącej instytucji ściśle wiążą ze służbą publiczną i pozostają w kręgu zainteresowania nauki prawa administracyjnego i prawa pracy. Z uwagi na ekspansywny rozwój prawa pracy, które obecnie objęło większość osób zatrudnionych w sferze publicznej (z wyjątkiem funkcjonariuszy formacji mundurowych), od pewnego czasu to właśnie nauce prawa pracy przypada prymat, jeśli chodzi o analizy teoretyczne dotyczące obu wymienionych na wstępie pojęć<sup>1</sup>. Nie zawsze tak było, gdyż w okresie powojennym pojęcie prawa urzędniczego, rozumianego jako część prawa publicznego praktycznie zanikło, co wynikało z nowych uwarunkowań ustrojowych determinujących pracowniczy charakter zatrudnienia w aparacie państwowym. Podstawą zatrudnienia urzędników stała się umowa o pracę, a w przypadku stanowisk kierowniczych – powołanie. Pojęcie „prawa urzędniczego” zastępowano takimi określeniami, jak „prawo służby państwowej”, „prawo pracowników administracji” czy „prawo pracowników państwowych”<sup>2</sup>.

Nowe tendencje legislacyjne doprowadziły do eliminacji mianowania jako flagowej instytucji prawa urzędniczego, jednakże nie została ona całkowicie wyrugowana jako podstawa zatrudnienia w szeroko rozumianej sferze publicznej. Mianowanie nadal było stosowane jako

---

<sup>1</sup> Pojęcie prawa urzędniczego stanowi wytwór doktryny, natomiast mianowanie jest instytucją mającą podstawy prawne w kodeksie pracy oraz ustawach odrębnych (pragmatykach prawa pracy).

<sup>2</sup> Zob. np. T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, nr 9, s. 45 i n., T. Górzyńska, *W sprawie nowej regulacji prawa służby państwowej*, PiP 1983, nr 9, s. 62. Pojęcie „prawo urzędnicze” było używane sporadycznie – zob. J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, PiP 1983 nr 8, s. 17.

podstawa nawiązania stosunku wobec sędziów, prokuratorów, nauczycieli, nauczycieli akademickich e.t.c. O ile jednak w przeszłości mianowane było aktem administracyjnym kreującym stosunek służbowy o administracyjno-prawnym charakterze, o tyle w okresie powojennym zostało uznane za jedną z podstaw stosunku pracy (choć równolegle nadal funkcjonowało w prawie administracyjnym). Dobitym wyrazem tego procesu obrazującego z jednej strony atrofie prawa urzędniczego, a z drugiej ekspansję prawa pracy było uchwalenie kodeksu pracy, który jednoznacznie uznał, iż mianowanie, podobnie jak umowa o pracę, powołanie oraz wybór jest aktem nawiązującym stosunek pracy (art. 2 k.p.).

2. Choć główne idee prawa urzędniczego na długi okres zostały zarzucone w odniesieniu do urzędników, to jednakże instytucja mianowania wzbudzała zainteresowanie doktryny prawa pracy, co dotyczyło tak samego aktu, jak i nawiązanego na jego podstawie stosunku pracy<sup>3</sup>. Zainteresowanie to utrzymuje się nadal, czemu sprzyja odrodzenie idei prawa urzędniczego oraz mianowania jako jego podstawowej instytucji<sup>4</sup>. Zwiastunem powrotu do idei prawa urzędniczego po okresie poddania stosunków pracy urzędników zatrudnionych w aparacie państwowym regulacjom powszechnego prawa pracy było uchwalenie ustawy z 14 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych<sup>5</sup>. Tendencję tę ostatecznie potwierdziły

---

<sup>3</sup> Z najnowszych opracowań zob. zwłaszcza J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, W. Jędrychowska-Jaros, *Stosunek pracy nauczyciela mianowanego*, Warszawa 2011. W okresie wcześniejszym problematyce stosunku pracy z mianowania poświęcono m.in. następujące opracowania: Z. Sypniewski, *Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa –Poznań 1976, T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej [w:] Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984.

<sup>4</sup> Zmiany stanu prawnego, które doprowadziły do przywrócenia mianowania jako podstawy stosunku pracy w urzędach państwowych zaowocowały wzmożonym zainteresowaniem problematyką prawa urzędniczego oraz jego podstawowych instytucji, co znalazło wyraz w licznych opracowaniach z tego zakresu w postaci monografii oraz komentarzy. Zob.: J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz, W. Perdeus, red. T. Liszcz, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, T. Problematyki szeroko rozumianego prawa urzędniczego dotyczą także opracowania zbiorowe: T. Kuczyński, E. Mazurczak – Jasińska, J. Stelina., *System prawa administracyjnego. Tom 11. Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011 oraz *Zatrudnianie w administracji publicznej*, red. naukowa H. Szewczyk, Warszawa 2014.

W ostatnim okresie ukazywały się także liczne komentarze do ustaw zaliczanych do prawa urzędniczego: K. Kawecki, S. Płażek (red.) *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009, W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, red. M. Mazuryk, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, M. Mazuryk., W. Drobny, P. Zuzankiewicz, red. M. Mazuryk, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, K.W. Baran, B.M. Ćwiertniak, A. Dubowik T. Duraj, Z. Góral, D. Książek, W. Perdeus, Ł. Pisarczyk, S. Płażek, J. Stelina J. Stelina, M. Tomaszewska, E. Ura, K. Walczak, M. Wujczyk, red. naukowa K.W. Baran. Warszawa 2014.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

kolejne ustawy o służbie cywilnej uchwalane w okresie powojennym: w 2006 r. w 1998 r., w 2006 r. oraz w 2008 r.<sup>6</sup>

**3. Pojęcie prawa urzędniczego** stanowi wytwór doktryny i nie ma jednoznacznie ustalonego znaczenia. W najszerszym znaczeniu pojęcie prawa urzędniczego odnosi się do całokształtu regulacji prawnych określających status wszystkich osób pozostających w służbie publicznej. W takim ujęciu prawo urzędnicze obejmuje przepisy normujące stosunki pracy oraz prawno-administracyjne stosunki służbowe osób zatrudnionych nie tylko w urzędach państwowych i samorządowych, ale również wszelkich osób piastujących funkcje organów konstytucyjnie wyróżnionych władz (sędziowie, prokuratorzy), funkcjonariuszy formacji mundurowych oraz osób, które nie realizują funkcji państwa w sposób bezpośredni, ale wykonują publiczne zadania w zakresie oświaty, nauki itp. bądź są zatrudnione w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. W węższym rozumieniu prawo urzędnicze określa zasady zatrudnienia urzędników w państwowej administracji rządowej, pozarządowej oraz urzędach obsługujących organy władzy oraz organy samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Prawo urzędnicze i pojęcie urzędnika w tym ujęciu ściśle wiążą się z realizacją imperium przysługującego władzy wykonawczej. Poza granicami wąsko rozumianego prawa urzędniczego pozostają stosunki pracy z mianowania w organach o konstytucyjnie odrębnej od władzy wykonawczej pozycji ustrojowej, jak sądy, prokuratura, Prokuratura Generalna czy Najwyższa Izba Kontroli. W pracy przyjęto dominujące w literaturze węższe rozumienie prawa urzędniczego.

**4. W obecnym stanie prawnym na podstawowe źródła prawa urzędniczego w przyjętym wyżej znaczeniu składają się następujące ustawy:**

- 1) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>8</sup>,
- 2) ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej<sup>9</sup>,
- 3) ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>10</sup>,

---

<sup>6</sup> W okresie powojennym uchwalono cztery ustawy o służbie cywilnej: ustawę z dn. 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 ze zm.), ustawę z dn. 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 49, poz. 483 ze zm.), ustawę z dn. 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.), ustawę z dn. 24 października 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

<sup>7</sup> A. Dubowik, Ł. Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 19 – 20.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

- 4) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>11</sup>.

Zważywszy, że mianowanie nie stanowi już podstawy stosunku pracy pracowników samorządowych, przedmiotem analiz prawnodogmatycznych pracy jest stosunek pracy z mianowania urzędników państwowej administracji rządowej oraz pozarządowej. W obecnym stanie prawnym zakres podmiotowy mianowania uległ zawężeniu, nie występuje ono już w administracji samorządowej. W urzędach administracji państwowej pozarządowej, funkcjonujących poza strukturami korpusu służby cywilnej mianowanie nie jest już stosowane w celu nawiązania stosunku pracy z nowo przyjmowanymi pracownikami. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do urzędników zatrudnionych w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury. Nadal jednak koncepcja stosunku pracy z mianowania wywiera zauważalny na kształt stosunków pracy urzędników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę.

**5. Mianowanie** od lat jest uważane za jedną najbardziej spornych instytucji prawa pracy<sup>12</sup>. Akt mianowania i charakter prawny nawiązanego na jego podstawie stosunku pracy są przedmiotem rozbieżnych poglądów w doktrynie i judykaturze. Przyczyn tych kontrowersji należy upatrywać w historii mianowania oraz w przyjmowanych współcześnie przez ustawodawcę rozwiązaniach ustrojowych w sferze administracji publicznej. Mianowanie jest instytucją genetycznie wywodzącą się z prawa administracyjnego, o bardzo długim rodowodzie (mianowanie ma historię sięgającą XIII wieku, a zatem dłuższą niż rodowód prawa pracy, którego podstawowe instytucje zaczęły kształtować się w wieku XIX). Te historyczne uwarunkowania w dalszym ciągu wpływają na kształt stosunku pracy z mianowania. Pod wieloma względami stosunek ten odbiega od kodeksowego wzorca umownego stosunku pracy, zwłaszcza w takich aspektach, jak dyspozycyjność pracownika mianowanego, stabilizacja zatrudnienia, szeroki zakres obowiązków czy odpowiedzialność dyscyplinarna.

Problematyka stosunku pracy z mianowania jest ważna nie tylko z perspektywy ustawodawstwa regulującego stosunki pracy w sferze publicznej, ale ma dużą doniosłość teoretyczną w wymiarze bardziej uniwersalnym, gdyż dotyczy podstawowych zagadnień istotnych dla także dla powszechnego prawa pracy. Dotyczy to zwłaszcza przyjętej w kodeksie pracy zobowiązaniowej koncepcji stosunku pracy (art. 22 § 1 k.p.) w takich aspektach, jak pozycja prawna stron tego stosunku, granice podporządkowania pracownika i

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

<sup>12</sup> Na temat stanowisk doktryny w omawianej kwestii zob. J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy na podstawie mianowania*, Gdańsk 2005, s. 80 – 86, T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji* [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1984, s. 110- 118.

zakres uprawnień kierowniczych pracodawcy, czy mechanizmy prawne służące zmianom treści stosunku pracy.

## **II. Cel pracy, pytania badawcze i zastosowana metoda badawcza**

1. **Celem pracy** jest przedstawienie problematyki mianowania jako podstawy stosunku pracy w prawie urzędniczym zdefiniowanym w przedstawiony wyżej sposób oraz ukazanie właściwości stosunku pracy z mianowania. Moim zamiarem nie była prawno-dogmatyczna analiza stosunku pracy z mianowania ograniczona wyłącznie do płaszczyzny prawa obowiązującego, gdyż takie ujęcie byłoby niepełne i niedostatecznie wyjaśniałoby charakter prawny stosunku pracy z mianowania. Zagadnienie mianowania oraz prawa urzędniczego zostało przedstawione w ujęciu historycznym oraz w aspekcie prawno-porównawczym - z uwzględnieniem ukształtowanych na świecie systemów prawa urzędniczego (system kariery, system stanowisk, system mieszany). Mianowanie funkcjonuje bowiem jako jeden z elementów składających się na prawny system zatrudnienia urzędników. Mianowanie w znaczącym stopniu determinuje wprawdzie kształt tego systemu, ale istotną rolę odgrywają także uwarunkowania bardziej ogólnej natury, a przede wszystkim regulacje określające warunki dostępu do stanowisk urzędniczych, czy też w jeszcze szerszym ujęciu, warunki dostępu do stanowisk w służbie publicznej. Dopiero tak poszerzona perspektywa badawcza wykraczająca poza aktualny kontekst normatywny odnoszący się do mianowania pozwala na ukazanie całej złożoności stosunku pracy z mianowania oraz jego charakteru prawnego.

2. Problematyka stosunku pracy z mianowania choć doczekała się w przeszłości obszernej literatury nadal wymaga pogłębionych analiz. Po pierwsze, z tego względu, że niegdysiejsze koncepcje tracą aktualność (co dotyczy np. takich kwestii, jak np. rola mianowania jako aktu inwestytury, czy też zakres stosowania przepisów powszechnego prawa pracy do stosunków pracy z mianowania). Po drugie, potrzeba prowadzenia nowych badań nad stosunkiem pracy z mianowania w szerszym kontekście regulacji odnoszących się do zatrudnienia w sferze publicznej, tak prawa urzędniczego, jak i pozostałych pragmatyk prawa pracy oraz prawa administracyjnego wynika z powodu dużej zmienności stanu prawnego, co stanowi konsekwencję przyjmowanych przez ustawodawcę nowych rozwiązań ustrojowych (utworzenie służby cywilnej).

Ustawodawca postuluje się mianowaniem jako podstawą zatrudnienia o charakterze pracowniczym bądź administracyjnym, mając na uwadze konieczność ochrony interesu publicznego, czy sprawność funkcjonowania aparatu państwowego. W tym sensie granice pomiędzy prawem pracy, a prawem administracyjnym nie są ustalone raz na zawsze. Stosunek pracy nawiązany w drodze mianowania, o którym mowa w art. 76 k.p. oraz prawno-

administracyjny stosunek wynikający z aktu mianowania, regulowany pragmatykami prawa administracyjnego nadal mają wiele wspólnego. Dlatego też w pracy podjęto wątek zakresu podmiotowego mianowania w prawie pracy (poza prawem urzędniczym) oraz w prawie administracyjnym.

**3. Podstawowy problem badawczy** sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie o przydatność mianowania jako podstawy stosunku pracy w sferze regulowanej przez prawo urzędnicze i sens utrzymania mianowania jako instytucji prawa pracy. Dla prawidłowego rozstrzygnięcia tego zagadnienia z jednej strony niezbędne jest uwzględnienie zobowiązaniowego charakteru stosunku pracy, bez względu na jego podstawę. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, iż specyfika zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych wymaga nasycenia stosunków pracy urzędników mianowanych elementami publicznoprawnymi, zasadniczo obcymi stosunkom zobowiązaniowym. Przyjęta w kodeksie pracy formuła stosunku pracy ma na tyle pojemny i elastyczny charakter, że możliwe jest włączenie do jego treści różnorodnych elementów służbowych (administracyjnoprawnych), które choć wykraczają poza koncepcję zobowiązaniowego stosunku pracy, to nie przekreślają jednak jego istoty.

**4.** W pracy wykorzystano różne **metody badawcze**. W przeważającej części praca została przygotowana z wykorzystaniem metody dogmatycznej, w szczególności metody prawno-analitycznej. W zakresie, w jakim opracowanie dotyczy historii mianowania oraz funkcjonujących współcześnie systemów zatrudnienia urzędników na świecie niezbędne było przeprowadzenie w niezbędnej skali studiów historyczno-prawnych oraz prawno-porównawczych. Jeśli chodzi o obowiązujący stan prawny dotyczący mianowania, praca opiera się na analizie polskiego porządku prawnego oraz polskiej judykatury oraz doktryny.

### III. Struktura pracy

**1.** Praca składa się z pięciu rozdziałów. Dwa pierwsze rozdziały mają charakter historyczny. W rozdziale pierwszym zatytułowanym „**Geneza mianowania jako podstawy zatrudnienia urzędnika a tendencje rozwojowe prawa urzędniczego**” omówione zostały kolejne etapy rozwojowe prawa urzędniczego poczynając od pierwszych cywilizacji antycznych, poprzez okres monarchii feudalnej, monarchii absolutnej aż po czasy współczesne. Mianowanie odgrywało szczególną rolę w systemie kariery (zwanym też systemem zamkniętym), który ma korzenie w rozwiązaniach prawnych wypracowanych pierwotnie w okresie monarchii absolutnej w Prusach i we Francji. System kariery, w którym mianowanie jako publicznoprawny akt kreujący stosunek służbowy pomiędzy urzędnikiem a państwem stanowiło wyłączną podstawę zatrudnienia urzędnika harmonizował z biurokratycznym (w

weberowskim znaczeniu) sposobem organizacji działalności państwa. Stosunek służbowy nawiązany w systemie kariery w drodze mianowania wykazuje szereg charakterystycznych cech, takich jak: publicznoprawny charakter, stabilizacja zatrudnienia (niekiedy przyjmująca postać zasady dożywotniego zatrudnienia), dyspozycyjność urzędnika/funkcjonariusza rozumiana jako prawo władzy służbowej do dokonywania jednostronnych zmian treści stosunku służbowego, szerokie podporządkowanie interesów urzędnika interesom państwa oraz przywileje urzędników stanowiące rekompensatę za poświęcenie się w służbie.

W rozdziale pierwszym przedstawiono także podstawowe założenia opozycyjnego wobec systemu kariery systemu stanowisk ukształtowanego pierwotnie w Anglii, a następnie przejętego przez takie państwa, jak Stany Zjednoczone, Australia czy Nowa Zelandia. System stanowisk charakteryzuje się zatrudnianiem urzędników na podstawie umowy o pracę, oraz brakiem różnic pomiędzy stosunkami pracy w sferze publicznej w sektorze prywatnym. Współcześnie system kariery oraz system stanowisk coraz rzadziej występują w czystej postaci. Podstawowe systemy zatrudniania urzędników wywierają wpływ na rozwiązania przyjmowane w poszczególnych państwach, dając wiele odmian o charakterze pośrednim, co dotyczy także Polski. Mianowanie może funkcjonować w systemie mieszanym w rozmaitych konfiguracjach, ale nie jest jego instytucją centralną, jak ma to miejsce w systemie kariery.

2. W rozdziale drugim - „Mianowanie w rozwoju polskiego prawa urzędniczego” przedstawione zostały kolejne etapy rozwoju prawa urzędniczego oraz ewolucja instytucji mianowania. W okresie pierwszej Rzeczypospolitej z uwagi na uwarunkowania ustrojowe nie doszło do wykształcenia się podstaw polskiego prawa urzędniczego. O początkach polskiego prawa urzędniczego (tworzonego w warunkach ograniczonej suwerenności) można natomiast mówić w odniesieniu do przewidujących mianowanie urzędników regulacji obowiązujących w Księstwie Warszawskim w oraz Królestwie Polskim.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju polskiego prawa urzędniczego miała uchwalona 17 lutego 1922 r. ustawa o państwowej służbie cywilnej, w sposób wyraźny nawiązująca do podstawowych założeń systemu kariery, która została szerzej omówiona w podpunkcie czwartym rozdziału drugiego. W dalszej części rozdziału omówiony został rozwój prawa urzędniczego w okresie powojennym z wyszczególnieniem jego poszczególnych stadiów: 1) okresu poprzedzającego uchwalenie kodeksu pracy, 2) uchwalenia cytowanej wyżej ustawy z dn. 14 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, 3) uchwalenia ustaw o zatrudnieniu pracowników samorządowych z 1990<sup>13</sup> oraz 2008 r., 4) uchwalenia wspomnianych wyżej ustaw o służbie cywilnej. W podrozdziałach poświęconych

---

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

wyróżnionym etapom rozwojowym prawa urzędniczego zwracam szczególną uwagę na rolę, jaką na każdym z nich odegrało mianowanie.

3. W rozdziale trzecim zatytułowanym „**Podstawy prawne mianowania w prawie urzędniczym**” omawiam pojęcie i przedmiot prawa urzędniczego oraz zakres podmiotowy mianowania w prawie pracy. Problem zakresu podmiotowego mianowania wiąże się z zagadnieniem pragmatyk prawa pracy jako podstawowych źródeł prawa normujących stosunki pracy w prawie urzędniczym i w szeroko rozumianej sferze publicznej. W tej części pracy podniesiony został problem ograniczonej roli autonomicznych źródeł prawa pracy jako podstaw prawnych mianowania. Z uwagi na to, że ustawodawca posługuje się instytucją mianowania w różnych konfiguracjach na tle umownych podstaw stosunku pracy rozdział trzeci zawiera także rozważania dotyczące umowy o pracę jako alternatywnej wobec mianowania podstawy nawiązania stosunku pracy z urzędnikami. W rozdziale omówiony został ponadto zakres podmiotowy mianowania w prawie administracyjnym z uwzględnieniem odrębności prawno-administracyjnych stosunków, w jakich pozostają funkcjonariusze formacji mundurowych na tle pracowniczych stosunków pracy z mianowania.

4. Rozdział czwarty pracy „**Nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania**” rozpoczynają rozważania dotyczące procedury naboru na stanowiska urzędnicze w kontekście konstytucyjnej zasady równego dostępu obywateli do stanowisk w sferze publicznej. W dalszej części omówione zostały rygory selekcyjne obowiązujące na stanowiskach urzędniczych (obywatelstwo polskie, wiek, pełna zdolność do czynności prawnych, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność, wymogi kwalifikacyjne, wymogi o charakterze moralno-etycznym: nieskazitelny charakter/nieposzlakowana opinia).

W rozdziale omawiam także umowę o pracę jako konieczny i wstępny etap poprzedzający nawiązanie stosunku pracy z mianowania, służący właściwemu przygotowaniu zawodowemu urzędnika odbywanemu w formie służby przygotowawczej (służba cywilna, samorząd terytorialny), aplikacji administracyjnej (urzędy państwowe), aplikacji dyplomatyczno-konsularnej (służba zagraniczna).

W podpunkcie piątym omówione zostało postępowanie kwalifikacyjne na urzędnika mianowanego służby cywilnej oraz charakter prawny aktu mianowania jako podstawy stosunku pracy. Ta ostatnia kwestia jest szczególnie złożona w przypadku aktu mianowania w służbie cywilnej, który ustawodawca określa jako akt przekształcający umowny stosunek pracy, a nie akt nawiązujący stosunek pracy, co skutkuje rozbieżnymi ocenami w kwestii jego rzeczywistego charakteru prawnego.

5. W rozdziale piątym „**Właściwości stosunku pracy z mianowania**” przedstawione zostały cechy charakteryzujące stosunek pracy z mianowania uznawane w orzecznictwie i doktrynie za najbardziej typowe dla tej podstawy stosunku pracy: wzmożona trwałość, dyspozycyjność, poszerzony katalog obowiązków urzędnika mianowanego oraz odpowiedzialność dyscyplinarna. W największym stopniu o odrębności stosunku pracy z mianowania od kodeksowego wzorca umownego stosunku pracy przesądza jego wzmożona trwałość, która jest cechą stałą występującą na gruncie wszystkich pragmatyk i przesądza o istocie stosunku pracy z mianowania. Pozostałe cechy mogą być obecne w stosunkach pracy nawiązanych na podstawie umowy o pracę, a dyspozycyjność w ogóle może nie występować w odniesieniu do danej kategorii pracowników mianowanych. Dyspozycyjność jest jednak w dalszym ciągu cechą bardzo charakterystyczną dla stosunków pracy z mianowania regulowanych przez prawo urzędnicze. Zarówno pojęcie dyspozycyjności, jak i charakter prawny instrumentów ją realizujących (przeniesienia służbowe) wzbudzają wiele zasadniczych wątpliwości teoretycznej natury, stąd też to zagadnienie to omawiam w pogłębiony sposób. Z powyższych względów najwięcej miejsca poświęcam wzmożonej trwałości stosunku pracy z mianowania oraz dyspozycyjności.

W rozdziale piątym przedstawiona została także problematyka obowiązków urzędników ze szczególnym zwróceniem uwagi na najbardziej typowe obowiązki powiązane ze statusem wynikającym z mianowania, takie jak: ograniczenia w zakresie podejmowania zajęć dodatkowych, ograniczenia w sferze praw politycznych i związkowych, obowiązek pracy poza normalnymi godzinami pracy z ograniczonym prawem do rekompensaty z tego tytułu.

W kolejnym punkcie rozdziału została przedstawiona problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników mianowanych – jej charakteru prawnego oraz zasad. Zwieńczeniem rozdziału jest podpunkt poświęcony charakterowi prawnemu stosunku pracy z mianowania. W tej części pracy przychylam się do stanowiska doktryny wskazującego na bezowocność prób zmierzających do stworzenia uniwersalnego wzorca stosunku prawnego z mianowania i akceptuję pogląd wskazujący na wielość odmian mianowania wynikającą z bardzo zróżnicowanego stanu prawnego w zakresie stosunków pracy normowanych pragmatykami prawa pracy. W konsekwencji przyjmuję zaproponowany w doktrynie podział stosunków pracy z mianowania na trzy kategorie, w zależności od stopnia ich nasycenia elementami o charakterze publicznoprawnym: 1) stosunki służbowo-pracownicze, 2) stosunki pracowniczo-służbowe, 3) stosunki pracownicze z elementami służby. Stosunki pracy z mianowania regulowane przez prawo urzędnicze zasadniczo należą do grupy drugiej.

Ostatnią częścią pracy jest **zakończenie** zawierające konkluzje podsumowujące tendencje rozwojowe instytucji mianowania oraz polskiego prawa urzędniczego.

#### IV. Podsumowanie

1. Choć czasy, w których mianowanie było w Europie dominującą podstawą zatrudnienia urzędników, a prawo urzędnicze w pełni realizowało założenia systemu kariery minęły bezpowrotnie, to mianowanie w dalszym ciągu stanowi główną podstawę zatrudnienia osób zawodowo czynnych w służbie publicznej, w takich państwach, jak Niemcy, Austria czy Francja. Nowe alternatywne formy zatrudnienia urzędników oferowane przez prawo pracy, a nawet przez prawo cywilne nie zdołały wyprzeć systemu, w którym podstawą zatrudnienia urzędnika jest mianowanie. W szczególności dotyczy to systemu stanowisk wzorującego się na rozwiązaniach obowiązujących w sektorze prywatnym, w którym pracodawcy funkcjonują w otoczeniu rynkowym i realizują cele gospodarcze, zasadniczo inne niż te, przed którymi stoi administracja publiczna.

Klasyczny wzorzec stosunku prawnego z mianowania, ukształtowany w XVIII i XIX wieku okazał się wyjątkowo trwały, co dowodzi jego nieprzemijających wartości i przydatności. Potwierdza to rozwój prawa urzędniczego w Polsce, gdzie po okresie rezygnacji z mianowania urzędników ustawodawca powrócił do tej instytucji, choć już nie na gruncie prawa administracyjnego, tylko prawa pracy. Mianowanie jako instytucja prawa pracy nie traci przez przynależność systemową właściwości przesądzających o przydatności tej konstrukcji jako podstawy zatrudnienia urzędników i innych pracowników sfery publicznej. Pracowniczy status urzędników mianowanych pozwala na objęcie ich ochroną prawa pracy, która jest bardziej efektywna niż ochrona, jaką prawo administracyjne przyznaje funkcjonariuszom pozostającym w stosunkach *stricto* służbowych.

2. Podstawowa wartość mianowania jako podstawy stosunku pracy w sferze publicznej, a zwłaszcza w prawie urzędniczym polega na tym, iż akt ten kreuje stosunek prawny cechujący się wzmożoną trwałością. Zapewnienie osobom zatrudnionym w sferze publicznej trwałości stosunku pracy jest szczególnie ważne w tych obszarach, w których apolityczność i bezstronność działania jako zasady działania publicznych instytucji i organów są podważane przez wpływy o charakterze politycznym, co w administracji państwowej i samorządowej stanowi realne zagrożenie. W administracji rządowej apolityczność, zawodowość, rzetelność i bezstronność stanowią wartości chronione konstytucyjnie (art. 153 Konstytucji). Mianowanie urzędników służby cywilnej może być zatem uznane za jedną z gwarancji neutralności i niezależności korpusu służby cywilnej. To samo można odnieść do takich wartości jak zawodowość i rzetelność w wykonywaniu zadań państwa, gdyż mianowanie jako podstawa stosunku pracy pozwala na planowanie i budowanie kariery zawodowej w dłuższej perspektywie.

Dyspozycyjność jako szczególna właściwość stosunku pracy z mianowania, stanowi cechę ułatwiającą racjonalne gospodarowanie kadrami urzędniczymi. Dyspozycyjność umożliwia urzędom jako pracodawcom dokonywanie jednostronnych zmian treści stosunku pracy z mianowania w zakresie takich elementów, jak rodzaj pracy (stanowisko), miejsce pracy (urząd i miejscowość) oraz wynagrodzenie. Zmiany te dokonywane są w interesie urzędu, służby bądź w interesie publicznym. W umownych stosunkach pracy takie instrumenty nie mogą być stosowane. Wprawdzie pragmatyki zezwalają niekiedy pracodawcy na trwałe, jednostronne przeniesienie pracownika mianowanego do innej jednostki w ramach uprawnień kierowniczych, ale rozwiązanie takie nie harmonizuje z naturą umownego stosunku pracy<sup>14</sup>.

3. Pragmatyki prawa urzędniczego w różnym stopniu nawiązują do systemu kariery, ale ustawodawca w bardzo skromnym zakresie przewiduje nawiązywanie z urzędnikami stosunku pracy na podstawie mianowania. Mianowanie nowo przyjmowanych urzędników możliwe jest tylko w służbie cywilnej, choć limit mianowań w ostatnich latach jest bardzo niski<sup>15</sup>. W urzędach państwowych zasadniczo nie zatrudnia się urzędników mianowanych, ale stosunki pracy z mianowania nawiązane przed 1995 rokiem pozostają nadal w mocy. W samorządzie terytorialnym urzędnicy zatrudniani są na podstawie umowy pracę, a stosunki pracy nawiązane na podstawie mianowania pod rządem poprzednio obowiązującej pragmatyki przekształciły się w stosunki na podstawie umowy na czas nie określony. Praktyczne znaczenie mianowania na gruncie obowiązujących przepisów jest zatem bardzo niewielkie.

Pomimo wszelkich różnic natury ustrojowej pomiędzy państwową administracją rządową, państwową administracją pozarządową oraz administracją samorządową trudno znaleźć przekonujące wytłumaczenie dla stosowania mianowania jako podstawy stosunku pracy tylko w urzędach administracji rządowej. Te same powody, dla których mianowanie jest podstawą nawiązywania stosunków pracy w służbie cywilnej, są aktualne także w innych urzędach – administracji pozarządowej i samorządowej, nawet jeśli nie są bezpośrednio wyartykułowane przez ustawodawcę.

4. Powrót do idei prawa urzędniczego nie spowodował odzyskania rangi przez jego czołową instytucję – mianowanie. Dotychczasowe kierunki rozwoju prawa urzędniczego uzasadniają twierdzenie o ambiwalentnym nastawieniu ustawodawcy do mianowania. Wskazuje na to więcej niż skromny zakres podmiotowy tej instytucji. Równocześnie należy odnotować

---

<sup>14</sup> Rozwiązanie takie przewiduje art. 11a oraz 11b ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 ze zm.).

<sup>15</sup> Projekt ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 3 września 2014 r. przewiduje limit mianowań w służbie cywilnej na poziomie 200 osób (druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2772).

tendencję polegającą na tym, że umowne stosunki pracy urzędników oraz innych osób zatrudnionych w sferze publicznej coraz częściej są kształtowane przez ustawodawcę w sposób przypominający stosunek pracy z mianowania w takich kwestiach, jak nabór na wolne stanowiska, obowiązek odbycia służby przygotowawczej, obowiązki pracowników i zakazy związane z zajmowanym stanowiskiem, odpowiedzialność dyscyplinarna na naruszenie obowiązków, a nawet dyspozycyjność pracowników zatrudnianych w sferze publicznej na podstawie umowy o pracę. Reasumując, proces odbudowy prawa urzędniczego nie został zakończony i zatrzymał się w początkowej fazie, nawet jeśli przyjmie się, iż celem ustawodawcy nie jest rekonstrukcja systemu kariery, ale budowa systemu mieszanego, w którym mianowanie nie jest już wyłączną podstawą stosunków pracy urzędników. W tym stanie rzeczy konieczna jest dyskusja nad modelem zatrudnienia urzędników, podstawami ich zatrudnienia oraz rolą mianowania w prawie urzędniczym, a w następnej kolejności podjęcie prac legislacyjnych.