

PRAWO URZĘDNICZE

KOMENTARZ

REDAKCJA NAUKOWA

Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Bolesław M. Ćwiertniak,
Anna Dubowik, Tomasz Duraj,
Zbigniew Góral, Daniel Książek,
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk,
Stefan Płażek, Jakub Stelina,
Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura,
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

LEX KOMENTARZE



LEX

a Wolters Kluwer business

PRAWO URZĘDNICZE

KOMENTARZ

REDAKCJA NAUKOWA
Krzysztof W. Baran

Krzysztof W. Baran, Bolesław M. Ćwiertniak,
Anna Dubowik, Tomasz Duraj,
Zbigniew Góral, Daniel Książek,
Wiesław Perdeus, Łukasz Pisarczyk,
Stefan Płazek, Jakub Stelina,
Monika Tomaszewska, Elżbieta Ura,
Krzysztof Walczak, Marcin Wujczyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 30 czerwca 2014 r.

Recenzent

Dr hab. prof. UR Stanisław Pieprzny

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Łamanie

Andrzej Gudowski

Opracowanie indeksu rzeczowego

Paulina Pakuła-Gawarecka

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, wave-like pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3288-0

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

O AUTORACH

Krzysztof W. Baran – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor około 200 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkunastu monografii, komentarzy i podręczników.

Bolesław M. Ćwiertniak – doktor nauk prawnych, profesor nadzwyczajny, Dyrektor Instytutu Administracji i Prawa Wyższej Szkoły „Humanitas” w Sosnowcu; autor ponad 130 prac naukowych poświęconych głównie stosunkom zatrudnienia w administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego, oraz teoretycznym zagadnieniom prawa pracy; sekretarz naukowy Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Katowicach.

Anna Dubowik – wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autorka i współautorka licznych opracowań naukowych, artykułów i glos. Główny przedmiot jej zainteresowań stanowi problematyka kształtowania stosunku pracy, pozaumowne stosunki pracy oraz zagadnienia zbiorowego prawa pracy. Szczególnie koncentruje się na stosunkach pracy w sferze publicznej.

Tomasz Duraj – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; autor ponad 30 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy. Specjalizuje się w problematyce indywidualnego stosunku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej pracowników zajmujących stanowiska kierownicze. Drugim nurtem zainteresowań badawczych autora jest zagadnienie nietypowych form zatrudnienia, zwłaszcza zaś pracy na własny rachunek.

Zbigniew Góral – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale

Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, prorektor do spraw studenckich Uniwersytetu Łódzkiego.

Daniel Książek – doktor nauk prawnych, pracownik w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu pracy na UJ; radca prawny; wieloletni praktyk i specjalista w dziedzinie prawa pracy, posiadający bogate doświadczenie w prowadzeniu spraw sądowych z tego zakresu – współnik zarządzający kancelarią prawną specjalizującą się w prawie pracy; prezes zarządu Centrum Prawa Pracy i Stosunków Przemysłowych.

Wiesław Perdeus – doktor nauk prawnych, docent w Zakładzie Prawa Pracy Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Łukasz Pisarczyk – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Kierownik Podyplomowego Studium Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Stefan Płażek – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; równoległe adwokat w Krakowie; autor i współautor około 100 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa pracy i prawa administracyjnego. Przedmiotem jego obecnych badań jest zatrudnienie w administracji publicznej.

Jakub Stelina – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, Kierownik Katedry Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Dziekan tego Wydziału; członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; autor wielu publikacji z zakresu prawa pracy, prawa urzędniczego oraz prawa zabezpieczenia społecznego.

Monika Tomaszewska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; autorka lub współautorka blisko 40 publikacji z zakresu prawa pracy; wykładowca na studiach doktoranckich oraz podyplomowych; stale współpracuje z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Gdańsku, prowadząc cykliczne szkolenia z europejskiego i międzynarodowego prawa pracy. W czasie funkcjonowania Centrum Europejskiego na Uniwersytecie Gdańskim sprawowała w nim funkcję Kierownika Ośrodka Dostosowań Prawnych.

Elżbieta Ura – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; autorka ponad 170 publikacji z zakresu prawa administracyjnego: głównie bezpieczeństwa i porządku publicznego, służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz problemów administracyjnego prawa ustrojowego i materialnego; Sędzia Sądu Okręgowego w Rzeszowie orzekająca w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych; Członek Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego przez dwie kadencje od 2002 r.; Przewodnicząca Rady Programowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; Ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Krzysztof Walczak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Społeczno-Prawnych Problemów Zatrudnienia na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; prowadzi zajęcia na studiach podyplomowych i MBA m.in. na UŁ, UJ, SGH, Akademii Koźmińskiego, SWPS; wykładowca m.in. w Krajowej Szkole Sądów i Prokuratury oraz w Centrum Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy; redaktor naczelny miesięcznika „Monitor Prawa Pracy”; współnik w firmie doradczo-szkoleniowej; praktyk z ponad 20-letnim doświadczeniem w zakresie doradztwa z prawa pracy; autor około 100 publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa pracy.

Marcin Wujczyk – doktor nauk prawnych, radca prawny; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy; laureat głównej nagrody w kategorii prawo pracy w konkursie „Złote Skrzydła” w 2013 r. dla najlepszych młodych autorów książek specjalistycznych organizowany przez „Dziennik Gazetę Prawną” i KPMG za rozprawę doktorską.

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	17
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne	19
Rozdział 2. Organizacja służby cywilnej	70
Rozdział 3. Nawiązanie stosunku pracy w służbie cywilnej	119
Rozdział 4. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej	186
Rozdział 5. Zmiana i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej	220
Rozdział 6. Obowiązki członka korpusu służby cywilnej	305
Rozdział 7. Uprawnienia członka korpusu służby cywilnej	356
Rozdział 8. Szkolenie i rozwój w służbie cywilnej	434
Rozdział 9. Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej	452
Rozdział 10. Zmiany w przepisach obowiązujących	487
Rozdział 11. Przepisy przejściowe i dostosowujące	487
Rozdział 12. Przepisy końcowe	487
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych	489
Rozdział 1. Przepisy ogólne	489
Rozdział 2. Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy	535
Rozdział 3. Obowiązki pracownika samorządowego	581
Rozdział 4. Uprawnienia pracownika samorządowego	635
Rozdział 4a. Zmiany w podziale terytorialnym państwa	667
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących	675
Rozdział 6. Przepisy przejściowe	675
Rozdział 7. Przepisy końcowe	676
Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych	677
Rozdział 1. Przepisy ogólne	677
Rozdział 2. Nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku pracy	681
Rozdział 3. Obowiązki i prawa urzędnika państwowego	744
Rozdział 4. Nagrody i wyróżnienia	769

Rozdział 5. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego	771
Rozdział 6. Rozpatrywanie sporów o roszczenia urzędników ze stosunku pracy	796
Rozdział 7. (uchylony)	800
Rozdział 8. Przepisy szczególne	800
Rozdział 9. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	818
Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury	819
Bibliografia	899
Indeks rzeczowy	919

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EFTA – European Free Trade Association (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- k.k.w. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788 z późn. zm.)
- Karta Nauczyciela – ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 191)
- KESC – Kodeks Etyki Służby Cywilnej, ustanowiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 114 z dnia 11 października 2002 r. (M.P. Nr 46, poz. 683)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja nr 151 – konwencja MOP nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej (Dz. U. z 1994 r. Nr 22, poz. 78)

- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- p.u.s.w. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 952 z późn. zm.)
- r.a.a.o. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. Nr 39, poz. 258 z późn. zm.)
- r.o.o./rozporządzenie w sprawie ocen okresowych – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 74, poz. 633)
- r.o.p.s. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen kwalifikacyjnych urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 257)
- r.p.w.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 60, poz. 493)
- r.p.w.u.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1628)
- rozporządzenie konkursowe – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania konkursów na staż urzędniczy w sądzie i prokuraturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 400)
- rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 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. Nr 211, poz. 1630 z późn. zm.)
- rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1695)
- rozporządzenie w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego (Dz. U. poz. 646)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.); od 1 grudnia 2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
u.d.w.r.	– ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1144)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.)
u.o.p.d.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)
u.p.s.p.	– ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 z późn. zm.)
u.p.u.p.	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 269)
u.r.s.z.	– ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. Nr 55, poz. 236 z późn. zm.)
u.s.c.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 595 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 596 z późn. zm.)
u.z.z.	– ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 167)
ustawa nowelizująca z dnia 2 grudnia 1994 r.	– ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 136, poz. 704 z późn. zm.)
ustawa o KSAP	– ustawa dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266 z późn. zm.)
ustawa o NIK	– ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.)
ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.	– ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164 z późn. zm.)

ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r.	– ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
ustawa o Radzie Ministrów	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 1996 r.	– ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 1998 r.	– ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)
ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.	– ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.)
z.p.z./zarządzenie w sprawie przestrzegania zasad służby cywilnej	– zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953)

Periodyki

Admin. TDP	– Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka
Apel.-Lub.	– Apelacja – Sąd Apelacyjny w Lublinie
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KZS	– Krakowskie Zeszyty Sądowe
M.P.	– Monitor Polski
MPP	– Monitor Prawa Pracy
NP	– Nowe Prawo
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPIUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karno i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSNP-wkł.	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – wkładka
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prok. i Pr. - wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	– Samorząd Terytorialny
ZN IBPS	– Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego

Inne

bhp	– bezpieczeństwo i higiena pracy
ECR	– European Court Reports
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OFE	– Otwarte Fundusze Emerytalne
RIO	– Regionalna Izba Obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (od 2009 r.)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Urzędnicze prawo pracy reguluje stosunki zatrudnienia w szeroko pojmowanej służbie publicznej. W wymiarze podmiotowym może być ono dwójako pojmowane, z jednej strony jako normy określające status wszystkich osób w niej zatrudnionych, w tym funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych świadczących pracę na podstawie administracyjnoprawnej, z drugiej zaś wyłącznie pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy. W prezentowanym dziele przyjęta została druga z przedstawionych koncepcji, stąd przedmiotem analizy komentatorskiej są w niej cztery podstawowe ustawy mające przymiot podstawowych pragmatyk, powszechnie stosowane w administracji publicznej, a to:

- ustawa o służbie cywilnej,
- ustawa o pracownikach samorządowych,
- ustawa o pracownikach urzędów państwowych,
- ustawa o pracownikach sądów i prokuratury.

W tym miejscu warto podkreślić, że urzędnicze prawo pracy w polskim systemie prawnym cechuje swoista atrofia. W ostatniej dekadzie uchwalane były kolejne szczególne ustawy, regulujące zazwyczaj w sposób niekompleksowy status coraz węższych grup pracowników zatrudnionych w rozmaitych działach administracji publicznej. Zjawisko to ze względu na silne pierwiastki partykularyzmu potęguje dyferencjację tej części prawa pracy. Skutkuje to dekompozycją poszczególnych instytucji prawnych, prowadząc w efekcie do ich erozji w wymiarze całej dyscypliny.

Opracowanie to jest nie tylko prezentacją obowiązujących przepisów, ale również dorobku judykatury i nauki prawa pracy. Został on przedstawiony w przypisach, co powinno ułatwić Czytelnikowi w razie potrzeby pogłębienie analizy wybranych zagadnień.

Komentarz ten jest pracą zbiorową, ale nie wspólną. Zamieszczone w nim zapatrywania merytoryczne są wyrazem indywidualnych poglądów autorów. W autonomiczny sposób w ramach przyjętej konwencji metodologicznej decydowali oni o sposobie przedstawienia poszczególnych zagadnień merytorycznych.

W swych założeniach komentarz ten jest kierowany do szerokiego kręgu Czytelników. Mam tu na myśli zwłaszcza kadrowców i pracowników zajmujących

się obsługą organów i urzędów administracji publicznej. Żywię przekonanie, że okaże się on użytecznym narzędziem dla przedstawicieli władz rozmaitych struktur i szczebli, a także funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości orzekających w sprawach urzędniczych. Publikacja ta może też być wykorzystywana w procesie dydaktycznym na studiach prawniczych i administracyjnych, umożliwi bowiem przygotowanie do zajęć seminaryjnych oraz zebranie materiałów na potrzeby rozmaitych prac dyplomowych. Byłoby dla mnie źródłem osobistej satysfakcji, gdyby komentarz ten okazał się pożytecznym narzędziem w prowadzeniu racjonalnego dyskursu prawniczego.

Kraków, 12 czerwca 2014 r.

Krzysztof W. Baran

Ustawa

z dnia 21 listopada 2008 r.

o służbie cywilnej

(Dz. U. Nr 227, poz. 1505; zm.: Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1706; z 2011 r. Nr 82, poz. 451, Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183; z 2012 r. poz. 1544)

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju.

1. Wykonywanie zadań państwa wymaga zaangażowania się w nie osób fizycznych. Owo zaangażowanie może przybierać różne formy, na co wskazuje prześledzenie tego zagadnienia w ujęciu historycznym. W komentarzu do obowiązującej ustawy nie jest możliwe ani celowe podjęcie szerokich rozważań na ten temat. Wystarczy tylko wskazać na najważniejsze tendencje rozwojowe i modelowe sposoby rozwiązywania kwestii włączania osób fizycznych w wykonywanie zadań państwa. W dawniejszych epokach, kiedy państwo było utożsamiane z władcą, zadania państwa były realizowane przez osoby wstępujące do służby monarszej i poddające się w pełni jego władzy. Jeśli zatem były przyznawane im jakieś przywileje i gwarancje, to tylko na zasadzie samoograniczenia się monarchy jako służbodawcy. Najlepszą tego ilustracją były postanowienia tzw. Landrechtu Pruskiego z 1794 r., zawierającego – jak się przyjmuje – pierwszy w nowożytnej Europie statut służby państwowej¹.

¹ W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. 1, *Formy prawne służby państwowej w niemieckim prawie urzędniczym. Stosunek służbowy w prawie urzędniczym RP*, Poznań 1961, s. 12 i n.

Rozdzielenie służby na dworze monarszym i służby państwu dokonało się w późniejszym okresie (i to nie wszędzie), kiedy to działalność administracyjna stopniowo zaczęła być podporządkowywana ustawom, a aparatu administracyjnego – kontroli parlamentu. Od tego czasu można też mówić o kształtowaniu się różnych modeli służby państwowej, leżących u podstaw współczesnych rozwiązań prawno-organizacyjnych w tym zakresie.

2. Jedną z zasadniczych linii podziału, jaka uwidoczniła się w sposobie kształtowania służby państwowej, było rozstrzygnięcie dylematu: służba zawodowa czy służba pełniona społecznie. Archetypem pierwszej było niemieckie prawo urzędnicze. Na jego gruncie państwo niemieckie zyskało wręcz miano „państwa urzędniczego”, a jego istotą było to, że „określony krąg osób (...) poświęca się państwu, zawodowo służy państwu i że do tej warstwy ogranicza się prawo do prowadzenia spraw państwowych”². Urzędnicy jawili się w związku z tym jako zwarty i zhierarchizowany stan zawodowy. W opozycji do tak zarysowanej wizji realizacji zadań państwa była z pewnością idea ich uspołecznienia. Zgodnie z takim ujęciem sprawy państwowe powinny opierać się na aktywności obywatelskiej. Ich właściwe prowadzenie wymaga zatem bardziej niż profesjonalizmu zaangażowania i odpowiedniej świadomości społecznej oraz znajomości potrzeb społecznych. Pełnienie służby państwowej kolejno przez obywateli, na podstawie powierzanego im okresowo mandatu, stanowi najlepszą metodę unikania tego, co charakterystyczne dla biurokracji urzędniczej: wyalienowania ze społeczeństwa i skłonności do korupcji. Koncepcja tzw. państwa ludowego w największym stopniu odpowiadała systemowi komunistycznemu, a jej przesłanie najlepiej wyraża hasło „rządzić może także kucharka”³. Nie ulega wątpliwości, że w zdecydowanej większości państw współczesnych jest realizowany model profesjonalnej służby państwowej. Nie oznacza to jednak, że odrzucono całkowicie postulat włączania do administrowania sprawami państwa obywateli. Zwykle jednak obywatelskie zaangażowanie w wykonywanie zadań publicznych stanowi jedynie – w mniejszym lub większym stopniu – uzupełnienie działań czynnika urzędniczego.

3. Nie mniej istotna dla rozwoju służby państwowej okazała się również relacja między statusem urzędników a bieżącą polityką. Ścisła zależność tych pierwszych od władzy politycznej oraz ich neutralność polityczna to są dwie konkurujące ze sobą tendencje, ujawniające się w różny sposób i w różnych okresach rozwojowych prawa urzędniczego. Z pewnością początki służby państwowej charakteryzują się wszechstronną dominacją sprawujących władzę nad urzędnikami. Służba państwowa równała się wówczas służbie interesom politycznym rządzących. Szczególnie cenioną właściwością osoby sprawującej urząd były nie tyle jej kompetencje, co uległość, bezgraniczna lojalność oraz gotowość do realizacji każdej decyzji tego, kto sprawował władze. Sprzyjał temu system obsadzania stanowisk urzędniczych,

² Tamże, s. 20 i n.

³ Por. *Prawo urzędnicze*, red., T. Liszcz, Lublin 2010, s. 19–20.

opierający się na protekcji polityków. Oczywiście, zależność aparatu administracyjnego od świata polityki przybierała różną postać w różnych okresach historycznych i ustrojowych. W warunkach państwa funkcjonującego w oparciu o zasady demokracji jej przejawem był tzw. system łupów (*spoils system*), znany zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych⁴. Zmiana w demokratycznych wyborach partii rządzącej pociągała w tym systemie zmianę w obsadzie stanowisk w administracji federalnej bądź w administracji stanowej. Uważano, że taka wymiana ekip od góry do dołu jest nieuchronnym rezultatem demokratycznej i swobodnej walki wyborczej. Z kolei w państwach totalitarnych, w których miał miejsce monopol jednej partii, pełna dyspozycyjność osób zajmujących stanowiska administracyjne była najczęściej naturalnym efektem członkostwa, często wręcz obowiązkowego, w tej partii bądź też wynikała z zasady nomenklatury. Osoba sprawująca urząd musiała cieszyć się pełnym zaufaniem funkcjonariuszy partyjnych. W opozycji do politycznego traktowania służby państwowej była tendencja do jej separowania od bieżącej polityki⁵. Dla urzędnika nadrzędnym interesem miał być interes państwa, a nie interesy tych, którzy w państwie sprawują władzę. Znalazło to swój wyraz w znanym hasle głoszącym, że rządy i parlamenty odchodzą, a administracja pozostaje. Początki wdrażania w życie idei neutralności politycznej korpusu urzędniczego należy z pewnością wiązać z czasami Wielkiej Rewolucji Francuskiej i monteskiuszowską koncepcją trójpodziału władzy. Za szczególnie istotne wypada jednak uznać zagwarantowanie obywatelom równości wobec prawa. Z jednej strony oznaczało to, że urzędnik jako reprezentant państwa, a nie partii rządzącej, był zobowiązany do ich jednakowego traktowania, bez jakichkolwiek preferencji bądź uprzedzeń, w tym w szczególności o motywach politycznych. Z drugiej strony, również dostęp do urzędów powinien być jednaki dla wszystkich, związany wyłącznie ze spełnianiem merytorycznych kryteriów. Jak głoszono w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, „wszyscy obywatele są równi i mają równy dostęp do wszelkich zaszczytów, miejsc i stanowisk publicznych, według ich przydatności, a wyróżniać ich mogą jedynie ich przymioty i talenty”. Tylko urzędnik, który służy jedynie państwu i kieruje się prawem w nim obowiązującym, daje najlepszą gwarancję jednakowego traktowania wszystkich obywateli. Z kolei tylko równy dostęp do stanowisk publicznych daje najlepszą gwarancję nieulegania wpływom politycznym przy sprawowaniu urzędu. Te założenia sprawiły, że przy zachowaniu rodzimych tradycji i doświadczeń związanych z funkcjonowaniem administracji standardem państw demokratycznych, przynajmniej standardem europejskim jest rozdział między światem polityki z charakterystycznym dla niego stałym dążeniem do zdobycia lub zachowania władzy, a więc do elekcji i reelekcji, a urzędnikami, którzy dzięki swojej niezależnej od władzy pozycji prawnej mogą być gwarantem

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 58.

⁵ Szeroko na ten temat pisze B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.

Krzysztof W. Baran – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego; autor lub współautor około 200 publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w tym kilkunastu monografii, komentarzy i podręczników.

■ W publikacji zostały przedstawione w sposób szczegółowy, a zarazem syntetyczny wszystkie instytucje urzędniczego prawa pracy. Skomentowano w niej cztery ustawy:

- 1) o służbie cywilnej,
- 2) o pracownikach samorządowych,
- 3) o pracownikach urzędów państwowych,
- 4) o pracownikach sądów i prokuratury.

■ Książka uwzględnia starannie wybrane orzecznictwo sądowe oraz literaturę prawa pracy. Czytelnik ma również możliwość zapoznania się z oryginalną argumentacją prawniczą. W korzystaniu z komentarza pomocny będzie szczegółowy indeks rzeczowy.

■ Autorami są wybitni przedstawiciele nauki i praktyki prawa pracy z różnych ośrodków naukowych w całym kraju.

■ Publikacja jest przeznaczona dla pracowników działów personalnych rozmaitych struktur publicznych, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych oraz związkowców. Zainteresuje również przedstawicieli nauki prawa oraz aplikantów zawodów prawniczych.

ISBN 978-83-264-3288-0



9 788326 432880

Cena 199 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 432880 M01 P01