

MARIUSZ WIECZOREK¹

Prawo pracy i prawo administracyjne a prawo urzędnicze w Polsce²

Wpłynął: 7.05.2021. Akceptacja: 3.09.2022

Streszczenie

Przywrócenie służby publicznej w Polsce stało się jednym z istotnych czynników wpływających na intensyfikację badań naukowych nad charakterem prawnym stosunków zatrudnienia w administracji publicznej. Ramy debaty w języku prawniczym wyznacza pojęcie prawa urzędniczego, którego zakres przedmiotowy oraz umiejscowienie w systemie prawa nie doczekało się powszechnej akceptacji. Prawo urzędnicze bywa zatem kwalifikowane jako część prawa pracy albo prawa administracyjnego, przy czym linię demarkacyjną poglądów w tym zakresie wyznacza przede wszystkim specjalizacja naukowa badacza.

Artykuł jest głosem w debacie o przynależności gałęziowej prawa urzędniczego. Przyjęto, że o kwalifikacji stosunków prawnych do prawa pracy albo prawa urzędniczego przesądza podstawa jego nawiązania. Stąd analizie poddano umowę o pracę, powołanie mianowanie i wybór, jako akty kreujące prawny stosunek zatrudnienia. Z przeprowadzonych badań wynika, że prawo urzędnicze jest częścią prawa pracy, a regulowane przez nie stosunki zatrudnienia są szczególnymi, ze względu na rodzaj pracy osób objętych prawem urzędniczym, stosunkami pracy.

Słowa kluczowe: prawo urzędnicze, stosunek pracy, akt administracyjny, mianowanie, wybór, powołanie, umowa o pracę.

¹ Dr hab. Mariusz Wieczorek – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu (Polska); e-mail: m.wieczorek@uthrad.pl; ORCID: 0000-0003-4227-0895.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

MARIUSZ WIECZOREK

Labour Law, Administrative Law and Civil Service Law³

Abstract

The restoration of public service in Poland has been a major factor contributing to a more intense research into the legal nature of employment relationships in public administration. The framework for the debate, in legal terms, is determined by the concept of the civil service law, whose objective scope and place in the legal system are not universally accepted. Therefore, the civil service law is treated as part of the labour or administrative laws, with views in this respect demarcated primarily by a researcher's field of specialisation.

This paper is a voice in the debate about the attribution of the civil service law to a branch of law. The basis of entering into a legal relationship is assumed to decide its classification to the labour or civil service law. Hence, the contract of employment, designation, appointment, and selection are analysed as acts creating the legal relationships of employment. The research implies the civil service law is part of the labour law, while the relationships of employment it governs are special, given the type of work provided by those subject to the civil service law.

Keywords: civil service law, relationship of employment, administrative act, appointment, selection, designation, contract of employment.

³ The research has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Reaktywacja służby cywilnej, w Polsce, dokonana ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej⁴ oraz kolejne ustawy regulujące zatrudnienie w służbie cywilnej⁵, po jej konstytucjonalizacji w 1997 r., stała się istotnym impulsem do podjęcia badań nad prawem regulującym zatrudnienia członków służby cywilnej oraz poszerzenia refleksji naukowej nad prawnymi aspektami zatrudnienia w samorządzie terytorialnym oraz administracji rządowej. Do polskiego języka prawniczego powróciło pojęcie prawa urzędniczego, które pojawiło się w nim w okresie międzywojennym⁶, ale od zakończenia drugiej wojny światowej⁷ aż do lat 80. XX w. nie było często używane⁸.

Wydaje się, że pojawienie się w języku prawniczym pojęcia „prawo urzędniczego” ma dwa zasadnicze źródła. Pierwszym z nich jest oczywista zależność od terminu „urzędnik”, który był wykorzystywany w polskich aktach normatywnych już w okresie międzywojennym⁹. Niejako naturalnym stało się zatem dokonywane użytkowo, na potrzeby zakreślenia przez przedstawicieli nauki, konwencjonalne wydzielanie w systemie prawa przepisów, które określały status prawny urzędników. Nie można przy tym nie zauważyć, że polskie prawodawstwo międzywojenne odnoszące się do szeroko rozumianej służby publicznej¹⁰ pozostawało pod wpływem prawa niemieckiego, a myślenie znacznej części teoretyków prawa było przesyczone,

⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.; ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 170 ze zm. oraz obecnie obowiązująca ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, dalej jako u.s.c.

⁶ L. Zieleniewski, *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937; Z. Cybichowski, *Encyklopedia prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego). Tom drugi*, Warszawa 1930, s. 1066.

⁷ Zob. M. Jaroszyński, *Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie*, „Państwo i Prawo” 1949, 4, s.10.

⁸ Warto odnotować, że w literaturze przedmiotu do reaktywacji określenia „prawo urzędnicze” w powojennej literaturze przedmiotu doprowadziło uchwalenie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 2014), zob. J. Łętowski, *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, „Państwo i Prawo” 1983, 8, s. 17. O przemianach prawa urzędniczego w PRL pisała również T. Górzyńska obejmująca tym pojęciem przepisy regulujące zatrudnienie w szeroko rozumianej administracji publicznej, zob. T. Górzyńska, *Rozwój prawa urzędniczego w PRL*, [w:] T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 24 i n.

⁹ W ustawie o służbie cywilnej.

¹⁰ Obejmującej nie tylko służbę cywilną, ale i stosunki służbowe funkcjonariuszy policji oraz żołnierzy zawodowych.

co w ówczesnych realiach było dość oczywiste, wzorami prawa niemieckiego, w którym prawne regulacje statusu urzędników i tworzonego przez nich „stanu urzędniczego” miały kilkuwiekową tradycję¹¹.

W doktrynalnej dyskusji na temat prawa urzędniczego za najważniejsze można wskazać kilka zasadniczych punktów spornych. Pierwszym, i zarazem najważniejszym z nich, to przedmiotowy zakres prawa urzędniczego, który nierozdzielnie wiąże się z przynależnością gałęziową przepisów zaliczanych przez doktrynę do prawa urzędniczego. Wątpliwości w tym zakresie sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie o to, czy prawo urzędnicze jest częścią prawa pracy, czy też powinno być zaliczane do prawa administracyjnego. Na bardziej ogólnym poziomie systematyzacji prawa problem wiąże się z zaliczeniem prawa urzędniczego do prawa prywatnego albo prawa publicznego.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, a zarazem zabranie głosu w debacie o tym, czy prawo urzędnicze jest częścią prawa pracy, czy też prawa administracyjnego. *Prima facie* wydawać by się mogło, że tego rodzaju analizy na współczesnym etapie rozwoju nauk prawnych są zbędne. Trzeba jednak zauważyć, że interesujący nas obszar badawczy pozostaje w obszarze zainteresowania przedstawicieli nauki prawa pracy i prawa administracyjnego, którzy mniej lub bardziej stanowczo opowiadają się za zaliczeniem prawa urzędniczego do prawa administracyjnego albo prawa pracy. W tym kontekście warto odnotować pogląd Z. Cieślaka, który uznał, że w zakres materii regulowanej prawem urzędniczym wchodzi typowe elementy administracyjnoprawne (sposób rozwiązania i nawiązania stosunku prawnego z urzędnikiem, rozstrzyganie sporów ze stosunku służbowego, odmienne rozwiązania dotyczące odpowiedzialności prawej urzędników) i rozwiązania tradycyjnie zaliczane do przedmiotu prawa pracy (np. uprawnienia pracownicze)¹². Podobnie na prawo urzędnicze zapatruje się, jak można sądzić, J. Zimmermann, pisząc, że służba cywilna i prawo urzędnicze jest przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego traktowane jako „pogranicza” prawa administracyjnego¹³. Takie podejście sugeruje traktowanie stosunków zatrudnienia urzędników jako stosunków administracyjnoprawnych.

Ale i od wśród naukowców zajmujących się przede wszystkim prawem pracy można usłyszeć, że stosunek pracy można postrzegać jako stosunek administracyjnoprawny, a umowę o pracę nawet jako umowę prawa administracyjnego¹⁴. Co prawda teza o „administracyjnoprawnym stosunku prawa pracy” została

¹¹ H. Kienzler, S. Stehle, *Beamtenrecht Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2014, s. 32.

¹² Z. Cieślak, *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 252.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 23.

¹⁴ A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, s. 256.

postawiona jako robocza, bez przesądzenia jej trafności, tym niemniej jest na tyle frapująca i inspirująca, że zachęca do dyskusji.

Problem wiążący się systemowym umiejscowieniem prawa urzędniczego można rozpatrywać na co najmniej kilku płaszczyznach i przy zastosowaniu rozmaitych narzędzi badawczych, ale z uwagi na zakres opracowania dalsze rozważania zostaną skoncentrowane jednym aspekcie, który uznaję za najbardziej istotny z punktu widzenia celów artykułu. Przyjmuję, że fundamentalne znaczenie ma przedmiot regulacji prawnej¹⁵, którą bez wątplenia wyznacza rodzaj i specyfika prawnych stosunków zatrudnienia zaliczanych przez doktrynę do prawa urzędniczego. Uznanie stosunku zatrudnienia urzędników za stosunek pracy w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy¹⁶ implikuje zaliczenie przepisów konwencjonalnie określanych jako prawo urzędnicze do prawa pracy. Założenie odmienne prowadzi do kwalifikowania ich jako stosunków prawa administracyjnego.

Płaszczyznę dyskusji wyznacza przestrzeń normatywna, którą tworzą nie tylko obecnie obowiązujące akty normatywne z Kodeksem pracy na czele i ustawami, które w sposób mniej lub bardziej niesporny (o czym będzie mowa dalej), zalicza się w do prawa urzędniczego, ale również ustawa z 17 lutego 1922 r. o służbie cywilnej¹⁷. Stanowi ona kluczowy punkt odniesienia w teoretyczno-prawnej debacie poświęconej charakterowi prawnemu stosunków zatrudnienia w administracji publicznej. Bierze się to nie tylko ze znaczenia tej ustawy jako aktu normatywnego będącego fundamentem dla kadr administracji państwowej budowanej po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, ale przede wszystkim stąd, że w jej przepisach znalazło odzwierciedlenie bardzo konsekwentnie zrealizowane wyobrażenie ustawodawcy o charakterze stosunku zatrudnienia w służbie cywilnej. Nie chodzi przy tym wyłącznie o jednoznacznie zdefiniowanie go jako stosunku publicznoprawnego (art. 1), ale również o sposób określenia mianowania jako podstawy jego nawiązania, a także sposobu zmiany, ustania, treści oraz ponoszonej przez urzędników odpowiedzialności. Można stwierdzić, że w przepisach ustawy można odnaleźć „czysty” teoretyczno-prawny model zatrudnienia w służbie cywilnej, realizowany w reżimie zaliczanego do prawa publicznego prawa administracyjnego, a na płaszczyźnie ogólnoteoretycznej stosunek prawny typu kompetencyjnego. W okresie międzywojennym na przeciwnym biegunie wyzna-

¹⁵ W literaturze prawa pracy – T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 19 – odrzucono metodę regulacji prawnej jako kryterium rozgraniczenia prawa pracy i prawa administracyjnego, ze względu na to, że klasyfikacja uzyskana przy zastosowaniu metod regulacji – publicznoprawnej i prywatnoprawnej – nie pozwoliłaby na wyodrębnienie prawa pracy jako osobnej gałęzi prawa, ściśle izolowanej od prawa administracyjnego, ze względu na to, że taka klasyfikacja nie spełniłaby warunku poprawności podziału logicznego, gdyż nie byłaby klasyfikacją rozłączną.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. z 2022 r., poz. 1510 ze zm., dalej jako k.p.

¹⁷ Dz.U. poz. 164.

czonym podziałem prawa na publiczne i prywatne pozostawała najważniejsza instytucja zatrudnienia wykonywanego na warunkach dobrowolnego podporządkowania, czyli stosunek pracy. Jego podstawą była umowa o pracę, która w świetle przepisów Kodeksu zobowiązań była najważniejszą (argument *a rubrica*) spośród umów o świadczenie usług¹⁸.

Stosunek pracy urzędnika jako zobowiązaniowy stosunek pracy

Punktem wyjścia do dalszych rozważań *de lege lata* jest zakreślenie ich podstawy normatywnej, a zatem wskazanie sposobu rozumienia desygnatu pojęcia „prawo urzędnicze”, które jak dotąd nie doczekało się ani definicji legalnej¹⁹, ani powszechnie akceptowanego w doktrynie sposobu jego rozumienia²⁰. A zatem na potrzeby tego artykułu za najważniejsze źródła prawa urzędniczego, a tym samym za jego rdzeń, będą uznawał ustawę z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawę z 26 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²¹ oraz ustawę z 21 listopada 2001 r. o pracownikach samorządowych²². Są to akty prawne, które przy uwzględnieniu różnych podejść przedstawicieli doktryny do materii prawa urzędniczego

¹⁸ Umowa o pracę określona była przepisami Kodeksu zobowiązań (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. Nr 82, poz. 598), który kwalifikował ją jako najważniejszą z umów o świadczenie usług (argument *a rubrica*).

¹⁹ Co nie jest zresztą konieczne ani nawet potrzebne.

²⁰ W literaturze wskazuje się trzy teoretyczne sposoby ujmowania prawa urzędniczego, ograniczanego do sfery publicznej, zob. J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017, s. 4–9. T. Liszcz, opowiada się za rozumieniem prawa urzędniczego obejmującym regulacje dotyczące pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, Najwyższej Izby Kontroli, sądów i prokuratury oraz pomocy społecznej, zob. T. Liszcz [w:], eadem, (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 13). E. Ura do polskiego prawa urzędniczego zalicza ogół norm prawnych regulujących sytuację prawną korpusu służby cywilnej oraz normy prawa odnoszące się do kształtowania stosunków pracy innych pracowników zatrudnionych w urzędach i strukturach administracji publicznej, a w szerszym ujęciu również funkcjonariuszy określonych służb wyspecjalizowanych, zwanych służbami mundurowymi, E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 9. To ujęcie nawiązujące do sposobu rozumienia prawa urzędniczego w niemieckiej doktrynie prawa uznaje za zbyt szerokie. Brak wg mnie podstaw do uznawania, że funkcjonariusze „służb wyspecjalizowanych” są objęci prawem urzędniczym. Za trafny uznaję pogląd, zgodnie z którym status osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej jest bowiem tak dalece zróżnicowany, że *iunctum* w postaci charakteru prawnego podmiotu, na rzecz którego wykonywana jest praca (tak jak ma to miejsce w Niemczech) nie wydaje się dostatecznym spoiwem dla teoretycznej konstrukcji prawa urzędniczego. Należy zatem przyjąć, że prawo urzędnicze reguluje status prawny osób zatrudnionych w administracji publicznej na stanowiskach, które ustawodawca określa jako urzędnicze, zob. A. Dubowik, *Zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych – aktualne problemy*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, 2016, 23, s. 344.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537 ze zm.

²² Tekst jedn. z 2022 r., poz. 530.

w sposób niekwestionowany zaliczane są do jego zakresu²³. Zawarte w nich przepisy są przepisami szczególnymi wobec Kodeksu pracy, a co za tym idzie, w sposób odrębny kształtują status pracowniczy urzędników i urzędniczy stosunek pracy. Równocześnie stawiam zatem tezę, że prawo urzędnicze jest częścią prawa pracy, a urzędniczy stosunek pracy – czy raczej, zważywszy na różne podstawy jego nawiązania i określenia jego treści przepisami pragmatyk pracowniczych – urzędnicze stosunki pracy²⁴, mieszczą się w definicji tego stosunku prawnego zawartej w art. 22 § 1 K. p.

Nie ulega wątpliwości, że zdarzeniem, które w istotnym, o ile nie decydującym zakresie przyczyniło się do powstania wątpliwości co do przynależności gałęziowej stosunków zatrudnienia regulowanych w prawie urzędniczym, było wejście w życie Kodeksu pracy. W jego świetle stosunek pracy może powstać w wyniku zawarcia umowy o pracę, powołania mianowania oraz wyboru. W konsekwencji zatrudnienie na podstawie jednego z wymienionych aktów jest zatrudnieniem typu pracowniczego²⁵. Nie oznacza to apriorycznego odrzucenia możliwości zatrudnienia w administracji państwowej – wykonywania służby publicznej – w umownych (kontraktowych) stosunkach pracy. Pogląd taki, jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu pracy, dopuszczał W. Jaśkiewicz, aprobując możliwość zatrudnienia urzędnika w stosunku służbowym o charakterze zobowiązaniowym, jako szczególnym stosunku pracy, dla którego charakterystyczna jest równorzędna pozycja stron, jego nawiązanie, zmiana i rozwiązanie w drodze czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego oraz droga sądowa²⁶.

Przyjmuje się, że trzon przedmiotu prawa pracy stanowią normy regulujące społeczny stosunek pracy podporządkowanej²⁷ oraz stosunki ściśle z nimi związane²⁸. W doktrynie prawa pracy stosunek pracy najczęściej jest kwalifikowany jako stosunek prawny typu zobowiązaniowego w ogólności, przy równoczesnym

²³ W przyjętym ujęciu zakres prawa urzędniczego jest zgodny ze sposobem jego rozumienia zaproponowanym przez T. Górzyńską, która ujmowała je jako zespół norm prawnych określających status pracowników administracji publicznej wykonujących przypisane jej ustawowo zadania w urzędach i instytucjach wymienionych w ustawach. Zob. T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016, s. 17.

²⁴ Stwierdzenie to nie jest równoznaczne z przekonaniem o rodzajowej odrębności urzędniczych stosunków pracy, ale uwzględnia niewielkie w istocie odrębności wynikające z przepisów pragmatyk pracowniczych, od modelu stosunku pracy wyznaczonego przepisami k.p.

²⁵ W tym miejscu należy odnotować, że mianowanie jest powszechnie stosowaną podstawą w tzw. formacjach (służbach) mundurowych, stanowiąc podstawę regulowanego przepisami prawa administracyjnego stosunku służbowego.

²⁶ W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969, s. 25.

²⁷ M. Świącicki, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Świącicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957, s. 15–17.

²⁸ T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2019, s. 25.

dookreślania go jako zobowiązania prawa pracy²⁹. Zobowiązaniowa natura stosunku pracy sprowadza się do dwustronnej relacji prawnej, w której każda ze stron, pracownik i pracodawca, występuje wobec drugiej w pozycji dłużnika i wierzyciela. Pracodawca może żądać od pracownika świadczenia pracy, a ten jest obowiązany pracą tę świadczyć³⁰. Za cechę konstytutywną stosunku pracy uznaje się przy tym podporządkowanie pracownika pracodawcy co do czasu, miejsca i sposobu wykonywania pracy.

O ile koncepcja ta nie budzi zasadniczych sporów w odniesieniu do stosunków pracy powstających w wyniku zawarcia umowy o pracę, to od dawna nastęrcza wątpliwości w związku z tzw. pozaumownymi stosunkami pracy, których podstawą są mianowanie, wybór i powołanie. Szczególne żywe dyskusje powstają przy tym w związku z tymi spośród pozaumownych podstaw stosunku pracy, które wiążą się z tzw. inwestyturą, czyli umocowaniem do działań wchodzących w zakres kompetencji organu administracji, a która ze swej natury wiąże się z zatrudnieniem w administracji określonej przepisami zaliczanymi do prawa urzędniczego. Jak wynika z analizy prawa urzędniczego (w zakresie przyjętym na potrzeby powadzonych rozważań) charakterystyczne dla niego jest występowanie pozaumownych podstaw stosunku pracy. Zwraca przy tym uwagę, że w prawie regulującym zatrudnianie w administracji publicznej obserwować można zjawisko zmniejszania zakresu stosowania mianowania jako aktu kreującego zatrudnienia.

Pozaumowne podstawy zatrudnienia pracowniczego są niejednorodne, jeśli chodzi o charakter wywoływanych przez nie skutków prawnych. W niektórych przypadkach wiążą się one z powierzeniem inwestytury (np. wybór wójta, powołanie wojewody), a w innych przypadkach mianowanie, powołanie czy wybór same w sobie nie przesądzają o wyposażaniu zatrudnionego w uprawnienia do sprawowania władztwa publicznego³¹. Tym samym niektóre spośród nich wywołują podwójne skutki prawne, to jest w sferze prawa administracyjnego, gdzie następ-

²⁹ W. Sanetra, *Charakter prawny stosunku pracy*, [w:] K.W. Baran, *System prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 8 i n. W. Sanetra opowiada się przy tym jednoznacznie za jednolicie zobowiązaniowym charakterem stosunku pracy, dowodząc, że z przepisów k.p. (art. 22 § 1, art. 10 § 1, art. 11, art. 300, art. 18) jednoznacznie wynika, że ustawodawca nie dopuszcza parcelacji stosunku pracy na elementarne stosunki prawne, chociaż dostrzega użyteczność takiego podejścia do stosunku pracy z perspektywy analizy dogmatyczno-prawnej i dydaktycznej, ibidem, s. 57; J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 101; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Stosunek pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019, s. 176. Z kolei A. Sobczyk stwierdził, że stosunek pracy jest zobowiązaniowy nie dlatego, że zobowiązaniowa jest umowa (o pracę – M.W.), ale dlatego, że tak stanowi ustawa, A. Sobczyk, *Wolność...*, Warszawa 2015, s. 257. Warto jednak odnotować, że autor ten w późniejszej monografii jednoznacznie stwierdził, że zatrudnienie pracownicze kreuje relację publicznoprawną, zob. idem, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017, s. 66.

³⁰ T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986, s. 15.

³¹ Trudno uznać, że powołanie na stanowisko skarbnika gminy jest aktem administracyjnym.

stwem aktu jest usytuowanie określonej osoby jako organu administracji, i prawa pracy, w którym osoba ta zyskuje status pracownika.

Mianowaniu niejako tradycyjnie przypisuje się walor aktu administracyjnego, a źródeł takiego postrzegania tego aktu należy upatrywać w mianowaniu jako podstawie zatrudniania urzędników w ujęciu ustawy o służbie cywilnej w 1922 r. Obecnie jednak, między innymi z powodu zakwalifikowania mianowania jako postawy nawiązania stosunku pracy i pozbawiania nominacji modelowych cech stosunku publicznoprawnego, jakim cechowało się mianowanie w międzywojennym prawie urzędniczym, nie sposób stwierdzić, że można zawsze je uznawać za akt administracyjny. Aktualność zachowuje zatem pogląd wyrażony przez Z. Sypniewskiego, który uznał, że mianowanie będące podstawą stosunku pracy w ujęciu ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych nie jest aktem administracyjnym, gdyż *per se* nie działa jako akt inwestytury, co sprawia, że należy je traktować jako czynność prawa pracy, w zakresie nieuregulowanym w przepisach Kodeksu pracy podlegającą, z mocy art. 300 k.p., przepisom Kodeksu cywilnego³². Analogicznie należy postrzegać akt mianowania, o którym mowa w art. 48 u.s.c. Czynność ta wywiera skutki materialno-prawne wyłącznie w płaszczyźnie stosunku pracy mianowanego pracownika służby cywilnej, a w sprawach nieunormowanych przepisami ustawy o służbie cywilnej oraz przepisami k.p. oraz w zw. z art. 300 p. – należy do tej czynności stosować przepisy Kodeksu cywilnego o czynnościach prawnych, a nie przepisy materialnego i procesowego prawa administracyjnego³³. A zatem mianowanie w pragmatykach pracowniczych występuje w istocie rzeczy najczęściej jako wyłącznie formalnie jednostronna czynność z zakresu prawa pracy podejmowana przez pracodawcę, która po jej zaakceptowaniu przez adresata prowadzi do nawiązania stosunku pracy³⁴ z pewnymi odrębnościami w porównaniu ze standardem powszechnym wynikającym z k.p. o charakterze zobowiązaniowym³⁵.

³² Z. Sypniewski, *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – nawiązanie, zmiana, ustanie i treść*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy w PRL*, Wrocław 1984, s. 275; idem, *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16 września 1982 r.*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, 45(3), s. 66–67.

³³ T. Duraj, *Komentarz do art. 48, pkt. 2*, [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, System Informacji prawnej LEX (dostęp: 28.04.2022). Zob. też postanowienie NSA w Warszawie z 19.12.2012 r., I OSK 2899/12; LEX nr 1325030. Inaczej T. Liszcz, *Stosunki pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej (służba cywilna)*, [w:] eadem (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 41.

³⁴ Albo jego przekształcenia, jak ma to miejsce w u.s.c.

³⁵ T. Kuczyński, *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 101–102.

Powołanie może być podstawą nawiązania stosunku pracy, jeśli przewiduje to przepis szczególny o randze ustawy, a akty powołania mogą potencjalnie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku mianowania, mieć zróżnicowany charakter prawny. Nie ulega wątpliwości, że powołanie na stanowisko wojewody jest aktem administracyjnym, który wywołuje skutki prawne w sferze prawa administracyjnego przez powierzenie osobie powołanej funkcji piastuna organu administracji publicznej. Z kolei za przesądzający dla zakwalifikowania powołania jako aktu kreującego stosunek pracy jest art. 68 § 1 k.p. Tym samym powołanie wojewody wywołuje skutki zarówno w prawie administracyjnym (ustrojowym), jak i w prawie pracy.

Również wybór, w zakresie określonym przepisami u.p.s., jest podstawą stosunku pracy, co oznacza, że bez względu na charakter prawny samego aktu wyboru³⁶, powodującego skutki ustrojowoprawne, prowadzi do nawiązania stosunku pracy³⁷.

Przechodząc do określenia sposobów powstania stosunków administracyjnoprawnych, to ustalenia doktryny są w zasadzie zgodne i wynika z nich, że stosunki te mogą powstawać z mocy prawa i z mocy decyzji organu administracji publicznej³⁸. Ich źródłem mogą być również umowy administracyjne, porozumienie lub ugoda³⁹ bądź określone działania faktyczne⁴⁰. *A contrario* nie można więc mówić o jakimkolwiek stosunku prawnym jako administracyjnoprawnym, jeśli powstaje z innej niż jedna z ww. podstaw. Tym samym uznanie, że umowy o pracę określone w k.p. i pragmatykach urzędniczych nie są umowami administracyjnymi, implikuje wniosek o wykluczeniu uznawania urzędniczych stosunków pracy za stosunki administracyjnoprawne, a prawa urzędniczego za prawo administracyjne. *Mutatis mutandis* identyczne wnioski należy wywieść z określenia charakteru pozaumownych podstaw stosunków pracy określonych w pragmatykach urzędniczych.

Nie sposób uznać umów o pracę wykorzystywanych do zatrudniania urzędników za umowy administracyjnoprawne. Nie spełniają one warunków uznania ich za działania konsensualne, jakimi posługuje się administracja w sferze zewnętrznej⁴¹. Określone przepisami k.p. oraz przepisami prawa urzędniczego umowy o pracę

³⁶ Por. A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008.

³⁷ Zwraca przy tym uwagę, że w zależności od statutu jednostki powiatu i województwa, mandatariusz nie zawsze będzie pracownikiem samorządowym.

³⁸ R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 2009–2010.

³⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 210.

⁴⁰ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2005, s. 42.

⁴¹ Por. J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 234 i n. oraz podane tam piśmiennictwo. Zob. też idem, *O umowie administracyjnej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 29 i n.

są dwustronnymi czynnościami prawnymi, których zawieranie jest przejawem autonomii woli stron opartej na art. 11 k.p. Podobnie, skoro strony ustalają warunki pracy i płacy, to korzystają w tym zakresie ze swobody, ograniczonej jednak przepisami prawa⁴².

Przeszkodą w uznaniu, że stosunek pracy jest stosunkiem administracyjno-prawnym jest również subsydiarne, na warunkach określonych w art. 300 k.p., stosowanie do spraw nieunormowanych przepisami k.p. przepisów Kodeksu cywilnego. W konsekwencji należy uznać, że umowy o pracę stanowią swoistą kategorię dwustronnych czynności prawnych, które wykazują daleko idące podobieństwo do umów prawa cywilnego i nie mogą być postrzegane jako przykład umów administracyjnoprawnych.

W świetle wywodów poświęconych podstawom pozaumownym stosunków pracy i źródłom stosunków administracyjnoprawnych teoretycznie nie można wykluczyć, że w przypadkach, w których do nawiązania stosunku pracy prowadzi akt administracyjny, stosunek ten mógłby być traktowany jako przedmiot prawa administracyjnego. Nawet tam, gdzie mianowanie, powołanie lub wybór wiąże się z inwestyturą, dochodzi do świadczenia pracy dobrowolnie podporządkowanej, a obowiązki wykonywane na obsadzanych w taki sposób stanowiskach należy postrzegać jako obowiązki pracownicze w rozumieniu art. 22 § 1 k.p. Obowiązki te mogą i powinny być postrzegane również na płaszczyźnie prawa administracyjnego, ale jako działania o charakterze zewnętrznym. W tym zakresie zachowuje aktualność pogląd T. Zielińskiego, który traktował stosunki pracy w administracji jako zobowiązaniowe stosunki pracy, postulując równocześnie redukcję sposobu rozumienia tego stosunku prawnego do kategorii więzi obligacyjnej między państwową jednostką organizacyjną, a pracownikiem. Uważał przy tym, że taki stosunek pracy jest nierozzerwalnie związany ze stosunkami administracyjnoprawnymi, w których pracownik uczestniczy jako jedno z ogniw aparatu administracyjnego⁴³.

⁴² Por. L. Florek, *Swoboda umów w stosunku pracy*, [w:] K.W. Baran, *System prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 74. Ogólną podstawą swobody umów w prawie pracy jest art. 353¹ k.c. Z argumentu racjonalnego ustawodawcy wywodzi się wniosek, że wprowadzając do k.c. art. 353¹ k.c., ustawodawca miała świadomość, że znajdzie on zastosowanie do stosunków pracy i nie wykluczył tego, ibidem, s. 77. Inaczej A. Musiała, *Stosunek pracy – zagadnienia podstawowe (część 1): czy kontrowersje wokół monistycznej bądź dualistycznej koncepcji stosunku pracy są rzeczywiście aktualne?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, 60(6), s. 13.

⁴³ T. Zieliński, *Stosunek prawa...*, s. 143 i n. Wyszczególnienie dwóch stosunków prawnych dokonywane pozwalało, zdaniem autora, na rozwiązanie powstających na tle k.p. problemów wzajemnego stosunku prawa pracy i prawa administracyjnego w procesie stosowania prawa, ibidem 170–171. Zob. też idem, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji...*, s. 135.

Podsumowanie

Mianem prawa urzędniczego można określać tę część przepisów prawa pracy, która w sposób odrębny od regulacji Kodeksu pracy określa status osób zatrudnionych w administracji publicznej w stosunku pracy. Za zasadnością szczególnego unormowania niektórych praw i obowiązków tej kategorii pracowników przemawia specyfika rodzaju wykonywanej przez nich pracy. Istotną część ich obowiązków przybiera postać bezpośredniego lub pośredniego wykonywania władzy publicznej. Obowiązki te mogą być nierozdzielnie związane z określonym stanowiskiem, jak w przypadku powołania wojewody i sprowadzać się do pełnienia funkcji organu administracji publicznej. Wykonywanie władzy publicznej może również, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do zatrudnienia w służbie cywilnej czy ustawie o pracownikach samorządowych, wiązać się za zakresem obowiązków związanych z określonym stanowiskiem pracy. Jednak bez względu na to, czy do powstania stosunku pracy akt wiąże się z przyznaniem inwestytury, czy też nie, stosunki zatrudnienia regulowane prawem urzędniczym są stosunkami prawa pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., na których wykonywana jest praca na warunkach podporządkowania. W ramach urzędniczego stosunku pracy, bez względu na to, co jest jego podstawą, dochodzi do odpłatnego świadczenia pracy, ale nie służby, jako odrębnego przedmiotu regulacji prawnej. Należy je uznać za szczególne stosunki zatrudnienia – szczególne stosunki prawa pracy⁴⁴.

Z dużą ostrożnością należy zatem podchodzić do prób wyodrębniania tzw. pracowniczych stosunków służbowych, stosunków służbowo-pracowniczych i stosunków pracowniczo-służbowych⁴⁵. Służba i stosunki służbowe stanowią bez wątpienia zakres regulacji prawa administracyjnego i nie ma podstaw by posługiwać się tymi pojęciami na potrzeby opisu stosunków pracy⁴⁶. Prawodawca żadnej z pragmatyk urzędniczych nie posługuje się pojęciem stosunku służbowego i konsekwentnie określa jego strony mianem pracownika oraz pracodawcy. Sto-

⁴⁴ Por. Z. Kubot, *Szczególne formy zatrudnienia i samozatrudnienia*, [w:] idem (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 15.

⁴⁵ T. Kuczyński, *Pojęcie stosunku służbowego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011, s. 23 i n.

⁴⁶ Ta klasyfikacja nawiązuje w sposób oczywisty do koncepcji służbowych stosunków pracy. T. Zieliński za ich podstawę przyjmował mianowania oraz wybór i kryterium dyspozycyjności, polegające na dalej niż w przypadku umownych stosunków pracy podporządkowaniu takiego zatrudnionego jednostronnym decyzjom władzy służbowej co do rodzaju miejsca i czasu świadczenia pracy, por. T. Zieliński, *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1974, 6, s. 58 i n.

sunki służbowe są kategorią języka prawnego, a ich administracyjnoprawny charakter nie budzi wątpliwości⁴⁷.

Jedną z tendencji rozwojowych prawa urzędniczego i prawa pracy w ogólności jest ograniczanie stosowania pozaumownych podstaw zatrudnienia w administracji publicznej, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do mianowania⁴⁸. W tym kontekście należy zauważyć, że ustawodawca, zawężając zakres zastosowania mianowania jako podstawy zatrudnienia pracowniczego, nie tylko pozbawił powstający na jego podstawie stosunek pracy cech tradycyjnie mu przypisywanych w doktrynie (np. trwałości), ale i odszedł od traktowania mianowania jako aktu administracyjnego. W praktyce mianowanie zostało zatem w dużym stopniu⁴⁹ wypłukane z pierwiastka publicznoprawnego i stało się podstawą zatrudnienia pracowniczego, tworzącą stosunek w swej prawnej naturze zobowiązaniowy. Jak się wydaje pozostawienie mianowania w prawie urzędniczym pozwala na nieco odmienne ukształtowanie niektórych praw i obowiązków pracowników zatrudnionych na tej podstawie.

De lege lata brak podstaw do uznawania, że umowa o pracę, określona przepisami Kodeksu pracy może być kwalifikowana jako umowa administracyjnoprawna. Warto przy tym podkreślić, że nawet w teorii prawa administracyjnego nie ma zgodności poglądów co do sposobu pojmowania umowy administracyjnoprawnej, a w orbicie toczonej na ten temat dyskusji w ogóle nie podjęto próby zakwalifikowania umowy o pracę jako umowy administracyjnoprawnej.

Uznanie, że prawo urzędnicze jest częścią prawa pracy, jest również oczywiste w świetle legalnej definicji prawa pracy zawartej w art. 9 § 1 k.p. Nie sposób uznać, że pragmatyki będące źródłem prawa urzędniczego wchodzą w zakres regulacji prawa administracyjnego. W świetle powyższego należy uznać, że prawo urzędnicze stanowi konwencjonalnie, ze względu na specyfikę zatrudnienia wykonywanego w urzędach administracji publicznej, wyodrębnioną część prawa pracy.

⁴⁷ P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych w formacjach mundurowych*, Toruń 2017.

⁴⁸ W literaturze zauważa się przy tym, że ustawodawca docenia „użyteczność” powołania przejawiającej się w zapewnieniu politycznym decydom nieskrępowanej swobody odwoływania osób zajmujących te stanowiska, por. T. Liszcz, *Pozaumowne stosunki pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006, s. 222.

⁴⁹ Warto jednak odnotować, że w przepisach u.s.c. (art. 66) zmiana treści urzędniczego stosunku pracy, którego podstawą jest mianowanie w określonym zakresie dokonywana jest przy zastosowaniu konstrukcji prawnych właściwych dla prawa administracyjnego.

Bibliografia

Literatura

- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Boć J., *O umowie administracyjnej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Cieślak Z., *Pracownicy administracji publicznej*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Cybuchowski Z., *Encyklopedia prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1930.
- Dubowik A., *Zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych – aktualne problemy*, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, 2016, 23, s. 343–362.
- Duraj T., *Komentarz do art. 48, pkt. 2*, [w:] K.W. Baran (red.), *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, System Informacji prawnej LEX (dostęp: 28.04.2022).
- Florek L., *Swoboda umów w stosunku pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008.
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, Warszawa 2016.
- Górzyńska T., *Rozwój prawa urzędniczego w PRL*, [w:] T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzędnicy administracji państwowej*, Warszawa 1986.
- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia urzędnicze na obecnym etapie*, „Państwo i Prawo” 1949, 4.
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa–Poznań 1969.
- Kienzler H., Stehle S., *Beamtenrecht Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2014.
- Kubot Z., *Szczególne formy zatrudnienia i samozatrudnienia*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
- Kuczyński T., *Pojęcie stosunku służbowego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 11, Warszawa 2011.
- Kuczyński T., *Umowy o zatrudnienie służbowe*, [w:] Z. Kubot (red.), *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Stosunek pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2019.
- Liszczyński T., *Stosunki pracy na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej (służba cywilna)*, [w:] T. Liszczyński (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010.
- Liszczyński T., *Pozazumowne stosunki pracy*, [w:] M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński (red.), *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, Warszawa 2006.

- Łętowski J., *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 8.
- Musiała A., *Stosunek pracy – zagadnienia podstawowe (część 1): czy kontrowersje wokół monistycznej bądź dualistycznej koncepcji stosunku pracy są rzeczywiście aktualne?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, 60(6), s. 10–16.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2005.
- Sanetra W., *Charakter prawny stosunku pracy*, [w:] K.W. Baran, *System prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2017.
- Stelina J., *Przedmiot prawa pracy*, t. 2, *Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2010.
- Sypniewski Z., *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej – rozwiązanie, zmiany, ustanie i treść*, [w:] Łętowski J., *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984.
- Sypniewski Z., *Sytuacja prawna urzędników państwowych w świetle ustawy z 16 września 1982 r.*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1983, 45(3), s. 61–76.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Święcicki M., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] Z. Salwa, W. Szubert, M. Święcicki, *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004.
- Wieczorek M., *Charakter prawny stosunków służbowych w formacjach mundurowych*, Toruń 2017.
- Zieleniewski L., *Prawo urzędnicze*, Kraków 1937.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986.
- Zieliński T., *Problem stosunków służbowych a kodyfikacja prawa pracy w PRL*, „Państwo i Prawo” 1974, 6.
- Zieliński T., *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji*, [w:] J. Łętowski (red.), *Pracownicy administracji w PRL*, Wrocław 1984.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o służbie cywilnej, Dz.U. poz. 164 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. Nr 82, poz. 598.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.
- Ustawa z 26 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 537 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz.U. Nr 89, poz. 402 ze zm.
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 170 ze zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1233.
Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r.,
poz. 530.

Orzeczenia

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 19.12.2012 r., I OSK 2899/12; LEX nr 1325030.