

Jarosław Sozański
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, wyd. II, C.H. Beck, Akademia Prawa, Warszawa 2013, ss. 305

Niedawno ukazało się na rynku drugie wydanie pracy Jakuba Steliny¹, ujmującej to zagadnienie w sposób obszerny, całościowy i naukowy. Autor usystematyzował treść pracy w dziewięciu rozdziałach (z przypisami i wykazem literatury), a wydawnictwo dodało do niej skorowidz rzeczowy. Kolejno prezentowane są kwestie (zachowując stosowaną przez Autora terminologię) prawa urzędniczego w systemie prawa, historia polskiego prawa urzędniczego oraz jego źródła i struktura, stosunki pracy w administracji samorządowej, stosunki pracy w administracji rządowej (służba cywilna), stosunki pracy w służbie zagranicznej, stosunki pracy w administracji państwowej (nierządowej) oraz w organach administracji oraz odpowiedzialność pracownicza urzędników i rozstrzygnięcie sporów ze stosunków pracy.

Warto tu zwrócić uwagę na obszerny zakres omawianych zagadnień, a więc i materii, z którą Autor musiał się zmierzyć. Zaletą pracy jest syntetyczny i przejrzysty charakter jej treści, a także przyjęta systematyka. Autor dzieli prawo urzędnicze na służbę cywilną (sfera organów rządowych), samorządowe (organy administracji samorządowej), służbę zagraniczną oraz sferę nierządowych organów państwowych oraz pozostałych organów administracji publicznej. Ujęcie to (zwłaszcza przedstawione na tle historycznym) wydaje się bardzo trafne i pozwalające Czytelnikowi (a praca kierowana jest głównie do studentów) na łatwiejsze przyswojenie wiedzy.

Trzeba się zgodzić z proponowanym podziałem na istniejące w ramach prawa urzędniczego dwa typy pragmatyk: pragmatyki pracy i pragmatyki administracyjne (choć tych drugich autor w zasadzie nie przedstawia), a także z ujęciem, że w ramach pragmatyk pracy istnieje stosunek pracy (a właściwie jego kilka typów) w strukturach administracji publicznej. Takie ujęcie „stosunku pracy w służbie urzędniczej” na gruncie aktualnego prawa stało się dominujące i nie sposób z tym dyskutować². Autor przedstawia skrótkowo podstawy prawne pracy urzędników nierządowych organów państwowych oraz organów władzy publicznej, odwołując się głównie do ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. (z późn. zm.)³ stosowane posiłkowo w stosunku

¹ Autor podkreśla, że jest profesorem UG, dr. hab. i kierownikiem Katedry Prawa Pracy na WPIA UG.

² Acz może razić starsze pokolenia przywykłe do dzielenia zatrudnienia na stosunek pracy i służby.

³ Ustawa z 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 136, poz. 704).

do przepisów Kodeksu pracy⁴. Kodeks pracy, z ogromną liczbą zmian (np. w 2013 r. był nowelizowany trzykrotnie) zyskał w naszym systemie prawnym kluczową pozycję jako regulacja istotna dla wszystkich form zatrudnienia. Stanowi on bowiem i o stosunku pracy na podstawie mianowania i wyboru oraz spółdzielczego stosunku pracy i innych form świadczenia pracy. Syntetyczne przedstawienie problematyki urzędniczej w samorządach i w służbie publicznej jest znaczną zaletą pracy. Dlatego można uznać, że pominięcie w treści wielkiej liczby zmian i zawirowań w naszym prawie służby cywilnej (w tym wprowadzenie „państwowego zasobu kadrowego” oraz ograniczanie naboru i przywilejów) było celowe⁵. Podobnie jak pominięcie niektórych mankamentów regulacji służby zagranicznej. Natomiast można było wspomnieć o pragmatykach administracyjnych w służbach mundurowych (podając wybrane przykłady), a także o odrębnych regulacjach korporacyjnych. Ale z praktyki można wnosić, że autorzy często są skłaniani do ograniczania treści.

Wracając jednak do urzędników organów państwowych nierządowych oraz władzy publicznej, wyliczenie Autora należy uznać za nadmiernie skąpe i uproszczone. Pomija tu bowiem organy prokuratury i sądów⁶, oświaty publicznej (w tym stosowanie Karty Nauczyciela⁷) oraz nauki i szkolnictwa wyższego⁸, a także administracji gospodarczej i przedsiębiorstw państwowych. Przytacza wprawdzie regulacje dotyczące urzędników Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów (które chyba nie zostały zaktualizowane), ale pomija stosunki urzędnicze w strukturach administracji szkolnictwa wyższego i nauki. Można by to uznać jednakże za wybór Autora.

Istotnym *prima facie* mankamentem prawniczym jednak jest sugerowanie, że istnieje dychotomiczny podział prawa na międzynarodowe i ponadnarodowe (odnosząc to ostatnie do prawa UE), w sytuacji, gdy prawo Unii powszechnie uznawane jest za autonomiczny dział prawa międzynarodowego publicznego. Jeszcze istotniejszym mankamentem jest uznawanie rezolucji ZO NZ za akt prawa międzynarodowego, nawet jeśli odnosi się to do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁹. Podobnie rzecz się ma z Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, przyjętym jako rezolucja Parlamentu Europejskiego (nie mająca formy aktu prawnego) skierowana do instytucji WE (UE)¹⁰. Wprawdzie istnieje

⁴ Ustawa z 26.06.1974 Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn.zm.).

⁵ Zwłaszcza, że niska jakość większości ustaw implikuje konieczność wprowadzania zmian nawet przed ich wejściem w życie, a nasi legislatorzy za deregulacje uznają tworzenie wielu dodatkowych, fragmentarycznych regulacji.

⁶ Ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 829).

⁷ Ustawa z 26.01.1982 r. Karta Nauczyciela (z późn.zm.; Dz.U. z 2013 r., poz. 675 i 1421).

⁸ Ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 84, poz. 455).

⁹ Choć wielokrotnie wykazywano (w tym w pracach prof. J. Menkesa), że wiele postanowień PDPC przekształciło się z czasem w normy zwyczajowe.

¹⁰ Dokument: (ang.) A5-0245/2001. European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and

normatywne prawo do dobrej administracji, ale zostało ono (czego nie zauważa się w pracy) wprowadzone przez Kartę Praw Podstawowych UE. Zważywszy jednak, że takie pomyłki w doktrynie są nierzadkie, nie wiem, czy należy je poczytywać za takowe.

Reasumując, zwłaszcza w porównaniu z innymi publikacjami, omawiana praca jest wystarczająco rzetelna oraz ciekawie zaprezentowana, a ponadto ujęta w sposób korzystny dla celów edukacji akademickiej. Można wprawdzie mieć niewielkie zastrzeżenia do szaty graficznej stron (i paginacji książki), a zwłaszcza do umieszczenia na wszystkich stronach odnośnika: www.testy-prawnicze.pl¹¹.

the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 Å 2000/2212 (COS)). (pol.) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 6.09.2001 r. w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie badania z własnej inicjatywy na temat istnienia i powszechnej dostępności, w poszczególnych instytucjach i organach wspólnotowych, Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego – Dz.Urz. C 72 E z 21.3.2002, s. 331.

¹¹ Darować można Wydawnictwu nazwę serii „Akademia Prawa”, które to miano zostało wprowadzone na nasz rynek przed ok. 12 laty przez edytorów Kodeks Sp. z o.o. oraz F.C. Mueller, zwłaszcza że uwaga ta wynika z nadmiernej pamięci piszącego.