

Received: 18.01.2021
Accepted: 3.05.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 317-330
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6134
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Zbigniew Góral*
Nr ORCID: 0000-0002-2225-8921

ZAŁOŻENIA OGÓLNE CHARAKTERYZUJĄCE ZATRUDNIENIE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM (PORÓWNANIE Z ZASADAMI FUNKCJONOWANIA KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ)

GENERAL ASSUMPTIONS CHARACTERISING EMPLOYMENT IN LOCAL SELF-GOVERNMENT (A COMPARISON WITH THE PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE CIVIL SERVICE CORPS)

Streszczenie: Opracowanie zawiera prezentację założeń ogólnych regulacji prawnej dotyczącej osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, skonfrontowanych z celem i zasadami służby cywilnej. W pierwszej części ukazano wzajemne relacje między unormowaniami dotyczącymi statusu pracowników samorządowych i ustawami o służbie cywilnej w ujęciu historycznym. W drugiej części znalazły się uwagi o obowiązującym stanie prawnym z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych. Podkreślono, że podobieństwa między pragmatyką samorządową i pragmatyką służby cywilnej są znaczące. Dotyczy to też zasad, na których opiera się zatrudnienie w samorządzie terytorialnym i służbie cywilnej. Na gruncie samorządowym nie uwzględniono jedynie zasady neutralności politycznej, co może budzić wątpliwości.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, pracownik samorządowy, służba cywilna, Konstytucja RP, zasada neutralności politycznej

Summary: The study presents the assumptions of the general legal regulation concerning persons employed in local self-government, confronted with the purpose and principles of the civil service. The first part shows the mutual relations between the legislation concerning the status of local self-government employees and the acts on the civil service from a historical perspective. The second part comprises comments on the legislation in force at present, including constitutional regulations. It was emphasised that the similarities between the regulations on local self-government and civil service are significant. This also applies to the principles on which employment in local self-govern-

* prof. dr hab.; Uniwersytet Łódzki. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: zbigniew.t.goral@gmail.com

ment and civil service is based. In the case of regulations concerning local self-government, only the principle of political neutrality was not included, which may raise doubts.

Keywords: Local self-government, local self-government employee, civil service, the Constitution of the Republic of Poland, the principle of political neutrality

UWAGI WPROWADZAJĄCE

W bogatym dorobku naukowym Profesora Bolesława M. Ćwiertniaka można wyróżnić wiele obszarów badawczych istotnych dla nauki prawa pracy. Niektóre z nich są zbieżne z przedmiotem moich zainteresowań, przy czym wielokrotnie to dokonania dostojnego Jubilata stanowiły dla mnie źródło inspiracji i często były punktem odniesienia. Dotyczy to w pierwszej kolejności fundamentalnej kwestii zasad prawa pracy. Zaznaczyła się tu pierwsza naukowa fascynacja Jubilata, jaką była teoria prawa, od której zaczął swoją karierę akademicką. Nie jest w związku z tym dziełem przypadku, że charakterystycznym rysem Jego publikacji w tym zakresie był ich teoretycznoprawny profil. Różnym aspektom zasad prawa pracy poświęcił szczególnie dużo miejsca w swojej twórczości, poczynając od rozprawy doktorskiej, a później w wielu studiach i artykułach, które zawsze spotykały się z dużym odzewem w nauce prawa pracy. Pisząc o zasadach prawa pracy, zwracał uwagę na podstawy i kryteria ich wyodrębnienia, rodzaje czy pełnione przez nie funkcje. W nieco mniejszym stopniu zajmował się ich analizą w wymiarze dogmatycznym.

Drugim wspólnym obszarem naszych dociekań naukowych były zagadnienia związane ze statusem prawnym pracowników samorządowych. Profesor Ćwiertniak podjął je jako jeden z pierwszych, tuż po uchwaleniu w 1990 r. pragmatyki samorządowej¹, a w późniejszych latach wielokrotnie do nich wracał. Pisząc o tej problematyce, nie sposób nie nawiązywać do Jego tekstów. Czyniłem to wielokrotnie również w swoich opracowaniach. W niniejszej Księdze Jubileuszowej, w której uczestniczenie jest niewątpliwym zaszczytem, pragnąłbym zająć się jednym z problemów związanych ze statusem pracowników samorządowych, a dokładniej – z założeniami, na jakich ów status się opiera, przy czym chciałbym poczynić kilka na ten temat uwag, dokonując konfrontacji z zasadami zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Jest to o tyle uzasadnione, gdyż pragmatyka samorządowa w wielu swych regulacjach odwzorowuje unormowania znane z ustawy o służbie cywilnej. Dotyczy to również przepisów rozpoczynających obydwa akty prawne. Porównanie art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 1 ustawy o służbie cywilnej wskazuje na istotne między nimi podobieństwa, choć oczywiście nie są one treściowo tożsame.

1. GENEZA PRAGMATYKI SAMORZĄDOWEJ

O ile tradycje odrębnej regulacji prawnej dotyczącej zatrudnienia w administracji rządowej sięgają okresu międzywojennego, mają bowiem swój początek w ustawie z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, o tyle droga dojścia do pragmatyki samorządowej była bardziej

¹ B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, Katowice 1991; B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko, *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991.

złożona. Przede wszystkim w międzywojniu nie zdołano ustanowić jednego aktu prawnego, który obejmowałby swoim zakresem wszystkich urzędników zatrudnionych w samorządach lokalnych². Ich status prawny był dalece zróżnicowany w zależności od terytorium, na którym samorządy funkcjonowały. Stosowane do nich były bowiem różne regulacje wydane jeszcze przez państwa zaborcze. Świadomość tego niedoskonałego stanu prawnego była jednak zarzewiem dyskusji o konieczności zunifikowania prawa zatrudnienia w samorządzie³. Nie spełniły się przy tym nadzieje związane z tzw. ustawą scaleniową z 1933 r., w której można było znaleźć jedynie zapowiedź przyszłej regulacji praw, obowiązków i odpowiedzialności „funkcjonariuszy samorządowych”. W późniejszych dyskusjach zarysował się kierunek, w jakim – jak oczekiwano – powinny pójść przyszłe unormowania. Powinny być zatem odrębne formalnie od ustawy o państwowej służbie cywilnej, choć podobnie jak w tej ustawie winny przyznawać publicznoprawny charakter statusowi urzędników samorządowych. Znalazło to swój wyraz w przygotowanych projektach aktów prawnych.

Wyraźnej inspiracji pragmatyką służby cywilnej można doszukać się w ostatnim przed wybuchem wojny projekcie, który nie doczekał się uchwalenia. Chodzi o projekt kodeksu służby w samorządzie terytorialnym, jaki wpłynął do Sejmu w 1939 r. Zamieszczone w nim propozycje regulacji były w znacznym stopniu wzorowane na przepisach stosowanych wobec państwowych funkcjonariuszy rządowych⁴.

W okresie realnego socjalizmu w zasadzie nie istniał problem wzajemnych relacji między służbą cywilną a zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym. Co prawda, ustawa z 1922 r. obowiązywała formalnie aż do czasu uchwalenia kodeksu pracy, realne znaczenie miały jednak inne przepisy regulujące status urzędników administracji rządowej. Stopniowo zrywano w nich z ich publicznoprawną proveniencją, przyjmując rozwiązania coraz bardziej charakterystyczne dla prawa pracy. Kwestia pozycji prawnej osób zatrudnionych w samorządzie terytorialnym stała się całkowicie bezprzedmiotowa wobec zniesienia samorządu. Dopiero jego reaktywowanie w 1990 r. postawiło na nowo pytanie o kształt przyszłej regulacji dotyczącej zatrudnienia w samorządzie. Warto podkreślić w tym miejscu, że pośród wielu propozycji były takie, według których należało całkowicie zrezygnować z odrębnej pragmatyki, poddając status osób zatrudnionych w samorządzie powszechnemu prawu pracy, ale również i takie, w których wskazywano na zasadność sięgnięcia do wzorców regulacyjnych z ustawy o państwowej służbie cywilnej⁵. Swoistego rodzaju hibernacja tej ustawy w realiach powojennego ustroju sprawiła jednak, że ta ostatnia propozycja wydawała się co najmniej przedwczesna. Trudno było sensownie rozważać oparcie stosunków zatrudnienia w samorządzie terytorialnym na założeniach służby cywilnej bez reaktywacji tej służby, co nastąpiło dopiero w 1996 r. Była to reaktywacja dalece niepełna. Choć uchwalona wtedy ustawa nawiązywała, nie tylko swoim tytułem, do swojej poprzedniczki z 1922 r., to jednak stosunkom zatrudnienia w od-

² Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 15.

³ S. Płażek, *Wybrane uwagi z historii regulacji zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w Polsce na użytek dyskusji o koncepcji prawa urzędniczego*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 81 i n.

⁴ 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. 102.

⁵ Por. E. Ura, *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, PiP 1995, z. 10-11, s. 62.

rodzonej służbie nadano pracowniczy charakter. Znalazły się one tym samym, pomimo wielu odrębności, w zakresie oddziaływania prawa pracy.

2. RELACJE MIĘDZY REGULACJAMI DOTYCZĄCYMI PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH I SŁUŻBY CYWILNEJ PO UCHWALENIU KONSTYTUCJI W 1997 R.

Dalsze losy ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych stały pod znakiem zmiany struktury samorządu terytorialnego, jaka dokonała się w 1998 r. Powołano wówczas do życia 3 odrębne samorządy: gminny, powiatowy oraz samorząd województwa. Nie przyniosło to jednak znaczącej modyfikacji statusu prawnego pracowników samorządowych. W szczególności w żaden sposób nie wpłynęła na kształt tego statusu reaktywacja w 1996 r. służby cywilnej, która objęła swoim zakresem osoby zatrudnione w administracji rządowej. Zaznaczyła się wręcz tendencja przeciwna – pogłębiania różnic między statusem członków korpusu służby cywilnej i pozycją prawną pracowników samorządowych. Dotyczyło to przede wszystkim przewidywanych w obydwu pragmatykach podstaw zatrudnienia. O ile zatem według ustawy o służbie cywilnej jedyną podstawą zatrudniania urzędników tej służby było mianowanie, o tyle w pragmatyce samorządowej mianowanie stanowiło jedną z podstaw i to wcale nie wiodącą. Warto dodać, że na skutek późniejszych nowelizacji dokonanych w związku z reformą ustroju samorządu terytorialnego znaczenie mianowania jeszcze bardziej zmarginalizowano. Ważne jest jednak, że wobec bardzo ograniczonych walorów normatywnych pragmatyki samorządowej⁶, związanych z jej dalece niepełną regulacją, w sprawach w niej nieunormowanych w wielu kwestiach można było znaleźć odesłanie do pochodzącej jeszcze z 1982 r. ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Ta ostatnia ustawa stanowiła też stosunkowo często wzorzec regulacyjny dla rozwiązań zamieszczonych w pragmatyce samorządowej. Rolę subsydiarnego źródła regulacji pełnił też kodeks pracy. Z oczywistych powodów (chronologia uchwalanych aktów prawnych) bez wpływu na kształt prawny regulacji zamieszczonych w owej pragmatyce była ustawa o służbie cywilnej z 1996 r., choć teoretycznie mogłaby ona być źródłem inspiracji w aktach nowelizacyjnych przyjmowanych po reformie ustroju samorządowego.

Dla statusu osób zatrudnionych w administracji publicznej z pewnością istotne znaczenie miało uchwalenie Konstytucji w 1997 r. Dwa jej unormowania wysuwają się pod tym względem na plan pierwszy. Pierwsze z nich zamieszczone zostało w art. 60, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Pomijając w tym miejscu kwestię obywatelstwa polskiego, warto zwrócić uwagę na ten fragment przepisu, w którym stanowi się o jednakowym dostępie do służby publicznej. Z pewnością pojęcia owej służby nie można ograniczać tylko do służby cywilnej. Chodzi o zdecydowanie szersze jej rozumienie, obejmujące m.in. także zatrudnienie „służbowe” w jednostkach samorządowych, za jakie należy uznać pełnienie funkcji pracowniczych na stanowiskach urzędniczych. W zgodzie z wy-

⁶ B.M. Ćwiertniak, *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (Charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 9, Katowice 1992, s. 20.

mogiem konstytucyjnym stanowiska te powinny być dostępne na „jednakowych zasadach”, a więc takich, które dotyczą także dostępu do służby cywilnej. Bliższe wyjaśnienie tego znajdujemy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie pod tym względem miarodajny jest wyrok z 29 listopada 2007 r.⁷ Trybunał stwierdził w nim, że przepis art. 60 „z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby”.

Potrzeba respektowania konstytucyjnego wymogu traktowania osób starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach musiała znaleźć swój wyraz w unormowaniach ustawowych. W efekcie proces naboru do służby cywilnej i na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym jest do siebie zbliżony, co oczywiście nie oznacza jego tożsamości. Na gruncie służby cywilnej po raz pierwszy zostało to wyartykułowane w pragmatyce ustanowionej w 1998 r., w której znalazł się przepis, zgodnie z którym każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w tej służbie, a nabór do niej jest otwarty i konkurencyjny (art. 5). Formułę tę powielają kolejne pragmatyki służby cywilnej, również ta, która obowiązuje do tej pory (art. 6 ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.). W przypadku przepisów dotyczących samorządu terytorialnego stosowny przepis został wprowadzony w wyniku nowelizacji pierwszej pragmatyki samorządowej, dokonanej w 2005 r. (dodany art. 3a). Obecnie o zasadzie otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska urzędnicze w samorządzie stanowi się w art. 11 ustawy z 2008 r., natomiast o obowiązku informowania o wolnych stanowiskach (art. 13 tej ustawy).

Druga regulacja konstytucyjna o fundamentalnym znaczeniu nie odnosi się już do zatrudnienia w całej administracji publicznej. Chodzi o art. 153. Przepis ten ważny jest z dwóch powodów. Przede wszystkim stanowi się w nim o działaniu korpusu służby cywilnej i wyznacza jednocześnie zakres jego występowania. Są to urzędy administracji rządowej. Warto zauważyć, że w momencie uchwalenia Konstytucji służba cywilna już w Polsce funkcjonowała. Była bowiem ustanowiona przez powołaną już wyżej ustawę z 1996 r. o państwowej służbie cywilnej. Drugim powodem świadczącym o doniosłości art. 153 Konstytucji było wskazanie w tym przepisie celu, ze względu na który ustanawiana jest służba cywilna. Jest nim zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Można przyjąć, że są to cztery zasady, na których opiera się służba cywilna. Warto zauważyć, że antycypacją regulacji konstytucyjnej był art. 1 ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1996 r. W całej serii późniejszych ustaw dotyczących służby cywilnej unormowanie to powielano. Znajduje się ono również w obowiązującej ustawie z 2008 r. Wydawałoby się, że art. 153 Konstytucji nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia regulacji prawnej dotyczącej zatrudniania w samorządzie terytorialnym, skoro pojęcie korpusu służby cywilnej i zasady jego funkcjonowania zostały w tym przepisie ograniczone tylko do administracji rządowej. Jak można jednak sądzić, takie stwierdzenie jest prawdziwe, ale nie do końca. Warto przede wszystkim podkreślić, że od tego czasu punktem odniesienia w dyskusjach o przyszłym kształcie pragmatyki sa-

⁷ SK 43/06, OTK-A 2007/10/130.

morządowej stała się właśnie służba cywilna. Przedmiotem rozważań było nawet pytanie o potrzebę ustanowienia podobnej służby, która objęłaby właśnie pracowników samorządowych (samorządowej służby cywilnej)⁸.

Do realizacji tej propozycji jednak nie doszło z kilku co najmniej przyczyn. Najważniejsza z nich wiąże się z regulacją konstytucyjną, która wyraźnie zastrzega, że służba cywilna działa tylko w administracji rządowej. Ustanowienie jej także w samorządzie terytorialnym kolidowałoby z tym unormowaniem, nawet jeśli określona byłaby ona jako „samorządowa służba cywilna”. Ponadto nie w pełni adekwatne do istoty samorządu terytorialnego byłyby niektóre instytucje charakterystyczne dla służby działającej w administracji rządowej, a więc struktury scentralizowanej i zhierarchizowanej, narzucającej określone rozwiązania organizacyjne z Szefem Służby Cywilnej jako centralnym organem administracji rządowej podlegającym bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Trudno byłoby mówić o tak ukształtowanej służbie cywilnej w samorządzie terytorialnym, a zwłaszcza o jednolitym w skali całego kraju korpusie urzędniczym tej służby.

Zupełnie inną kwestią jest transfer na grunt samorządu terytorialnego, a dokładniej – na płaszczyznę zatrudniania w jednostkach organizacyjnych tego samorządu – pewnych rozwiązań prawnych, czy nawet pewnych instytucji znanych ustawie o służbie cywilnej. To właśnie ta druga droga eksponowania powiązań między służbą cywilną i zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym została wybrana przez polskiego ustawodawcę. Warto zwrócić w związku z tym uwagę na to, że obydwa akty prawne: ustawa o służbie cywilnej i ustawa o pracownikach samorządowych, wyznaczające obecny kształt prawny zatrudnienia w administracji publicznej, pochodzą z tej samej daty, zostały bowiem uchwalone w dniu 21 listopada 2008 r.⁹ Nie jest to – jak się wydaje – dziełem przypadku. U podstaw leżą przynajmniej częściowo podobne założenia przyjętych regulacji. Choć zatem w zasadzie pragmatyka samorządowa nie zawiera odesłań do ustawy o służbie cywilnej (poza jednym przypadkiem – art. 11 ust. 3), to jednak trudno nie zauważyć, że ta ostatnia stanowi niekiedy widoczny wzorzec regulacyjny. Wyraźnie do unormowań odnoszących się do służby cywilnej ustawodawca nawiązuje, regulując tzw. rygory selekcyjne, które warunkują zatrudnienie na stanowisku urzędniczym (art. 6 ust. 3), procedurę naboru na wolne stanowiska urzędnicze, a niektóre uregulowania w tej materii są prawie dosłownym powtórzeniem swoich odpowiedników z ustawy o służbie cywilnej (por. art. 13a ust. 1 u.p.s. i art. 29a u.s.c.). Bardzo podobne są reguły zatrudniania pracowników na podstawie umowy o pracę (na czas nieokreślony lub na czas określony). Dotyczy to zwłaszcza osób podejmujących po raz pierwszy pracę, odpowiednio w służbie cywilnej bądź w jednostkach samorządu terytorialnego. Zbliżona jest sama definicja „osoby podejmującej po raz pierwszy pracę” (por. art. 35 ust. 5 u.s.c. i art. 16 ust. 3 u.p.s.). Podobnie jak w ustawie o służbie cywilnej również pracownicy po raz pierwszy podejmujący pracę w jednostkach samorządu terytorialnego mają co do zasady obowiązek odbycia służby przygotowawczej o podobnym charakterze i celu. Obydwie ustawy przewidują obowiązek złożenia ślubowania o zbliżonym tekście

⁸ Por. T. Mordel, *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 19 i n.; H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 141 i n.

⁹ Dz.U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 265) oraz Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458 (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

roty, uwzględniającym – co oczywiste – różne miejsce wykonywania przez pracowników swoich zadań. Wiele wspólnego mają także przepisy o zmianie stosunku pracy (przeniesieniu na inne stanowisko), choć ze względu na strukturę organizacyjną służby cywilnej trudno byłoby mówić o pełnej ekwiwalentności przyjętych w tym zakresie rozwiązań.

Sporo podobieństw wykazują zawarte w obydwu pragmatykach katalogi obowiązków pracowniczych, przy czym większość z nich została wyrażona prawie w identycznej stylistyce, w niektórych uwzględnia się szczególny charakter miejsca zatrudnienia i interesów z tym związanych (członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany do godnego zachowania się „w służbie oraz poza nią”, a pracownik samorządowy „w miejscu pracy i poza nim”, członek korpusu ma chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela, a pracownik samorządowy – dbać o wykonywanie zadań publicznych z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli), a tylko nieliczne obowiązki nie znajdują w ogóle odpowiednika w porównywanej pragmatyce (np. spoczywający na pracowniku samorządowym obowiązek udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania). Pomijając niewielkie różnice redakcyjne, w zasadzie tak samo jest regulowany obowiązek wykonywania poleceń służbowych. To samo dotyczy nakazu informowania przełożonego o tym, że wydane polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki. Pewną różnicą jest jedynie to, że po pisemnym potwierdzeniu polecenia członek korpusu służby cywilnej jest zobowiązany je wykonać, a pracownik samorządowy ponadto zawiadomić kierownika jednostki, w której jest zatrudniony. Obydwie pragmatyki wskazują też, kiedy dopuszczalna jest odmowa wykonania polecenia. Ma to miejsce wtedy, gdy wykonanie polecenia prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a w odniesieniu do pracownika samorządowego dodatkowo, gdyby groziło niepowetowanymi stratami. Pewną różnicą, stanowiącą zresztą źródło wątpliwości interpretacyjnych, jest uzależnienie – jedynie w pragmatyce samorządowej – odmowy wykonania polecenia od „przekonania” pracownika o wskazanych następstwach wykonania polecenia. Wprowadzenie tego subiektywnego odczucia czyni ten przepis trudnym w praktycznym zastosowaniu.

Zarówno w ustawie o służbie cywilnej, jak i w ustawie o pracownikach samorządowych znalazły się regulacje, których celem jest przeciwdziałanie korupcji i konfliktom interesów. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej regulacja tej materii znalazła się tylko częściowo w pragmatyce. Istotne znaczenie mają też przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁰. W dużym stopniu wspólne dla obydwu pragmatyk jest unormowanie, którego celem jest przeciwdziałanie zjawisku nepotyzmu, czyli zakaz zatrudniania w tych samym jednostkach organizacyjnych (urzędach) małżonków, krewnych, powinowatych oraz osób pozostających w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. To standardowe rozwiązanie znane przepisom prawa urzędniczego w pragmatyce samorządowej wyróżnia się jedynie tym, że zapobiega powstawaniu stosunku bezpośredniej podległości służbowej (art. 26). W ustawie o służbie cywilnej (art. 79) stanowi się tymczasem o „stosunku

¹⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2399, z późn. zm.).

podległości służbowej”, co może oznaczać jakikolwiek układ podległościowy, również pośredni. Podobne co do celu, choć różne w szczegółach, są unormowania wprowadzające ograniczenia w podejmowaniu zajęć (działalności) dodatkowych, trudnych do pogodzenia z właściwą realizacją zadań publicznych ciążących odpowiednio na pracownikach samorządowych i członkach korpusu służby cywilnej, zwłaszcza z obowiązkiem zachowania obiektywizmu i bezstronności. W pragmatyce samorządowej poprzestaje się na ustanowieniu zakazu (bezwzględnego) zajęć pozostających w sprzeczności z zajęciami, które pracownik wykonuje w ramach obowiązków służbowych, jeżeli to wywołuje uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. W pragmatyce służby cywilnej ustanawia się ponadto zakaz względny podejmowania jakiegokolwiek dodatkowego zatrudnienia (przez pracowników służby) bądź też zajęć zarobkowych (przez urzędników) bez zgody właściwych władz służbowych.

Wiele podobieństw wykazuje instytucja ocen okresowych (art. 81 u.s.c. i art. 27 u.p.s.). Regulacja zawarta w pragmatyce samorządowej jest „ilościowo” skromniejsza, choć zachowano w niej wszystkie w zasadzie standardowe dla prawa urzędniczego cele tych ocen i zasady ich przeprowadzania. Różnice w porównaniu do ustawy o służbie cywilnej dotyczą kwestii szczegółowych. Bardziej zasadnicze znaczenie ma unormowanie dotyczące środków odwoławczych od dokonanej oceny. Jedynie w pragmatyce służby cywilnej przewiduje się wyraźnie, że po wyczerpaniu procedury „wewnętrznej” pracownikowi przysługuje odwołanie do sądu pracy. Podobnej gwarancji nie zamieszczono w ustawie o pracownikach samorządowych, co jest przedmiotem krytycznych ocen i rozbieżnych interpretacji¹¹. W swojej zasadniczej części tożsame są zamieszczone w obydwu pragmatykach przepisy przewidujące zawieszenie stosunku pracy pracownika samorządowego (członka korpusu służby cywilnej) tymczasowo aresztowanego. Identyczna jest reguła, że zawieszenie następuje z mocy prawa, tak samo zostały też uregulowane uprawnienia do wynagrodzenia w okresie zawieszenia. Istnieje jednak też pewna, przynajmniej pozorną, różnica w sposobie uregulowania sytuacji prawnej zawieszonego pracownika. W pragmatyce służby cywilnej przewiduje się, że okres zawieszenia stosunku pracy wskutek tymczasowego aresztowania wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze członka korpusu. Podobnego przepisu nie zawiera pragmatyka samorządowa. Nie wydaje się jednak, aby sytuacja pracowników samorządowych pod tym względem była inna. Uzasadnieniem dla takiego wniosku jest konstatacja, że w okresie zawieszenia stosunek pracy istnieje, a nawet wypłacane jest z tego tytułu, choćby przejściowo pomniejszone, wynagrodzenie¹².

Porównując obydwie pragmatyki, można również dostrzec pewne podobieństwa w zakresie uprawnień członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych. Nie są one jednak tak duże, jak w przypadku innych regulowanych w nich materii. Niektóre regulacje są jednak identyczne lub w zasadzie identyczne. Dotyczy to w pierwszej kolejności zasad nabywania i wysokości nagrody jubileuszowej (art. 91 u.s.c. i art. 38 ust. 2 u.p.s.),

¹¹ Por. Z. Góral, *Status prawny pracowników samorządowych*, [w:] *System prawa pracy*, t. XI: *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, Warszawa 2021, s. 374.

¹² Na gruncie ustawy o służbie cywilnej prezentowany jest dość symptomatyczny pogląd, że wypłacanie w okresie zawieszenia, choćby częściowo, wynagrodzenia sprawia, że logicznym tego następstwem jest wliczanie tego okresu do ogólnego stażu pracy zawieszonego członka korpusu. Tak D. Książek, *Komentarz do art. 68 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 250.

dotanku za wieloletnią pracę (art. 90 u.s.c. i art. 38 ust. 1 u.p.s.) oraz w mniejszym stopniu jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy (w przypadku pracowników samorządowych jej wysokość jest zróżnicowana w zależności od stażu pracy). W odniesieniu do tych świadczeń istotną różnicą jest pominięcie w pragmatyce samorządowej regulacji o wyłączeniu z okresów warunkujących do nich prawa okresów zatrudnienia w partii komunistycznej oraz organów bezpieczeństwa państwa. Warto podkreślić, że szczegółowe aspekty przyznawania tych świadczeń zostały uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym, które prawie całkowicie powieli odpowiednie przepisy wykonawcze do ustawy o służbie cywilnej¹³.

Podsumowując, należy uznać, że zakres występujących w ustawie o pracownikach samorządowych zapożyczeń z ustawy o służbie cywilnej i wzorowania się na zamieszczonych w tej ostatniej unormowaniach należy ocenić jako bardzo znaczący. Można stwierdzić, że występujące różnice nie stanowią wyniku innej „filozofii” w potraktowaniu statusu pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządowych oraz w służbie cywilnej. Oczywiście, niektóre z nich są naturalnym następstwem odmienności miejsca zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza tych wszystkich regulacji, które stanowią odzwierciedlenie struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, co widać zwłaszcza w przepisach wyznaczających zakres zastosowania ustawy (art. 2), wskazujących podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy (art. 7-10) oraz ukazujących szczególną pozycję prawną osób zatrudnionych na ściśle związanych z samorządem stanowiskach (sekretarza gminy, powiatu i województwa) oraz pełniących funkcję organów poszczególnych samorządów (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta i pozostali członkowie zarządu powiatu, marszałek województwa i pozostali członkowie zarządu województwa). Wydaje się przy tym, że ścisły związek statusu prawnego tych ostatnich ze sferą ustrojową mógłby – o czym dalej – uzasadniać przeniesienie regulacji prawnej ich dotyczącej z pragmatyki pracowniczej do poszczególnych ustaw samorządowych, także w tej części, która odnosi się do aspektów pracowniczych tego statusu.

Jeśli ustawa o pracownikach samorządowych miałaby mieć wyłącznie charakter pragmatyki urzędniczej (co wydaje się ze wszech miar zasadne), to należałoby również zmienić jej zakres podmiotowy pod jeszcze jednym względem. Obecnie obejmuje ona bowiem wszystkich pracowników zatrudnionych w samorządzie terytorialnym, a więc również tych, którzy nie zajmują stanowisk urzędniczych (pracowników obsługi i pracowników pomocniczych). Ich pozycja prawna stanowi w pragmatyce samorządowej przedmiot bardzo ograniczonego zainteresowania ustawodawcy. Nawet jeśli przewiduje się w odniesieniu do nich pewne (niewielkie) odrębności w porównaniu do powszechnego prawa pracy, to nie pozostają one w żadnym związku z charakterem wykonywanych zadań. Są one raczej wyłącznie pochodną miejsca zatrudnienia, co trudno uznać za merytorycznie wystarczającą rację włączenia regulacji ich dotyczącej do pragmatyki samorządowej. Konfrontując status prawny pracowników samorządowych, zajmujących *stricto* urzędnicze stanowiska, ze statusem członków korpusu służby cywilnej, można dojść do wniosku, że najważniejsze różnice są spowodowane odmiennością przewidzianych w przepisach podstaw zatrudnienia,

¹³ Por. K. Walczak, *Komentarz do art. 38 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze...*, s. 649.

a przede wszystkim brakiem w pragmatyce samorządowej mianowania¹⁴. W efekcie nie przewiduje się w niej zatem, zajmującej dużo miejsca w ustawie o służbie cywilnej, regulacji o postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym mianowanie i odrębnościach statusu prawnego pracowników mianowanych, ich zwiększonej dyspozycyjności, o stabilizacji stosunku pracy opartego na tej podstawie i wreszcie o odpowiedzialności dyscyplinarnej, jaką ponoszą. Mając to na uwadze, wydaje się, że unormowania ustawy o pracownikach samorządowych, ograniczone tylko do osób zajmujących stanowiska urzędnicze (również wyższe stanowiska urzędnicze), stanowią pragmatykę swoistego samorządowego korpusu urzędniczego, będącego w pewnym sensie repliką ustawy o służbie cywilnej. Z tej perspektywy nie dziwi daleko idąca zbieżność zasad, na jakiej opiera się służba cywilna i zatrudnienie w samorządzie terytorialnym, co znalazło swój wyraz w art. 1 obydwu pragmatyk.

3. ZASADY, NA KTÓRYCH OPIERA SIĘ ZATRUDNIENIE PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH I CZŁONKÓW KORPUSU SŁUŻBY CYWILNEJ

O bliskości założeń aksjologicznych, które leżą u podstaw regulacji prawnej dotyczącej zatrudniania pracowników w administracji publicznej – samorządowej i rządowej, świadczy katalog zasad wskazanych w art. 1 ustawy o służbie cywilnej i w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych¹⁵. W zdecydowanej większości są to zasady identyczne. Chodzi o zasadę zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania przez te kategorie pracowników zadań publicznych. Jedyną zasadą, która została uwzględniona w pragmatyce służby cywilnej, a pominięta w ustawie o pracownikach samorządowych, jest zasada neutralności politycznej. Bez wątpienia należy ona do kanonu klasycznego prawa urzędniczego, jej brak w katalogu zasad dotyczących zatrudniania w samorządzie terytorialnym może zatem rodzić pytanie o przyczyny i zasadność tego zabiegu.

Komentując wspólne zasady wymienione w obydwu pragmatykach, podkreślić należy szczególne znaczenie pierwszej z nich. Jej istotą jest zapewnienie zawodowego wykonywania zadań publicznych, odpowiednio z zakresu administracji rządowej i samorządowej. Ustawodawca opowiedział się tym samym za profesjonalnością służby cywilnej i służby samorządowej, odrzucając pojawiającą się niekiedy myśl o zdominowaniu ich przez czynnik społeczny, co mogłoby się wydawać atrakcyjne zwłaszcza w przypadku samorządu terytorialnego. Profesjonalizm oznacza, że zadania publiczne są wykonywane przez osoby fizyczne zatrudnione w określonych jednostkach administracji rządowej lub samorządowej, podejmujące to zatrudnienie w celach zarobkowych i nietraktujące je jako zajęcie tymczasowe. W ten sposób właśnie wypowiedział się na ten temat Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Oznacza to, że zatrudnienie w ramach służby cywilnej (to

¹⁴ B.M. Ćwiertniak, *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 11-12.

¹⁵ Por. interesujące uwagi, które nawiązują do wyodrębniania tych zasad: B.M. Ćwiertniak, *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, [w:] *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga jubileuszowa w siedemdziesięciolecie urodzin Profesor Teresy Liszcz*, Lublin 2015, s. 335 i n.

samo można odnieść do zatrudnienia w samorządzie terytorialnym – przyp. Z.G.) nie ma być jedynie przejściowym zajęciem, ale stałym źródłem utrzymania oraz miejscem pracy, zapewniającym osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej”¹⁶.

Gwarancje realizacji zasady zawodowego charakteru wykonywania zadań publicznych są zawarte w dalszych przepisach obydwu pragmatyk, zwłaszcza tych, które dotyczą fazy nawiązywania stosunków pracy, obowiązków służbowych, ale także niektórych uprawnień. Pomimo zatem wyrażonego w Konstytucji prawa każdego obywatela dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, urzędnikami nie mogą zostawać przypadkowe osoby, pozbawione niezbędnych kwalifikacji merytorycznych i etycznych. Realizacji tego celu służą wymagania stawiane kandydatom do zatrudnienia. Wśród tych wymagań z punktu widzenia omawianej w tym miejscu zasady najważniejsze są te, które dotyczą posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz cieszenia się nieposzlakowaną opinią. Charakterystyczne jest, że bardziej restrykcyjne w tym zakresie rygory są stawiane osobom ubiegającym się o uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej oraz o wyższe stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym. Z okazywaniem profesjonalizmu w trakcie pełnienia pracy łączy się również obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wiedzy zawodowej (por. art. 76 ust. 1 pkt 6 u.s.c. oraz art. 24 us. 2 pkt 7 u.p.s.). Także przepisy o ocenach okresowych odzwierciedlają oczekiwania związane z zawodowym charakterem wykonywanych zadań publicznych, skoro ocena ma dotyczyć wywiązywania się przez pracowników z ciężących na nich obowiązków. W sposób wyraźny zwraca się na to uwagę w pragmatyce służby cywilnej, stanowiąc, że zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego, choć nie sposób przyjąć, że takie wnioski nie są formułowane w ocenach okresowych pracowników samorządowych zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych i wyższych stanowiskach urzędniczych.

Prawdziwie profesjonalne wypełnianie obowiązków przez członków korpusu służby cywilnej i urzędniczy personel jednostek samorządu terytorialnego powinno też odpowiadać wymogowi rzetelności. Posiadanie nawet najwyższych kwalifikacji i wiedzy nie gwarantuje, że czyni się z nich właściwy użytek. Rzetelność jest odpowiednikiem kodeksowego wymogu wykonywania pracy sumiennie i starannie, choć wydaje się, że wymagania dotyczące rzetelności są dalej idące. Rzetelność oznacza uczciwość, solidność, dokładność, terminowość. Jej okazywanie rodzi zaufanie, co ma szczególnie doniosłość w przypadku osób wykonujących zadania publiczne. Znajduje to swój wyraz w katalogach obowiązków służbowych. W ustawie o służbie cywilnej stanowi się o obowiązku członka korpusu służby cywilnej rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywania powierzonych zadań. Nie wydaje się, aby była to formuła najwłaściwsza, wynika z niej bowiem, że rzetelność jest różna pojęciowo od sprawności i terminowości, co nie przekonuje. Nieco więcej wskazówek dotyczących pojmowania rzetelności można znaleźć dopiero w przepisach wykonawczych¹⁷, w których jest ona utożsamiana z wykonywaniem zadań zgodnie z obowiązującymi standardami, z dbałością o jakość rezultatów oraz z dotrzymywaniem zobowiązań w wyznaczonym czasie. Z tego punktu widzenia bardziej poprawne jest sformułowanie, jakie znajdujemy w ustawie o pracownikach samorządowych. Zasada rzetelności z art.

¹⁶ Wyrok z dnia 13 listopada 2003 r., K. 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 470).

1 nie jest powtórzona w katalogu obowiązków pracowniczych, stanowi się w nim natomiast o obowiązku wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie.

Bezstronność przy realizacji zadań publicznych wiąże się przede wszystkim z nakazem obiektywizmu. Dyrektywą nadrzędną, zarówno w przypadku członka korpusu służby cywilnej, jak i pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym jest przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa. Członek korpusu jest przy tym związany z nakazem ochrony interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela. Z kolei dla pracownika samorządowego imperatywem jest uwzględnianie w swoim działaniu interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli. Miarę bezstronności dobrze oddaje art. 78 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym członek korpusu służby nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym. Choć o tym nie stanowi się wprost w pragmatyce samorządowej, zakaz ten należy rozciągnąć także na pracowników samorządu terytorialnego, zajmujących stanowiska urzędnicze. O szczególnej wadze, jaką ustawodawca przywiązuje do bezstronności, świadczy to, że podnosi ją do rangi zasady (służby cywilnej i zatrudnienia w samorządzie terytorialnym), ale powtarza również w katalogach obowiązków służbowych. Gwarancjami bezstronności są ustanowione w obydwu pragmatykach różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia, których celem jest przeciwdziałanie różnego rodzaju niepożądanym zjawiskom o patologicznym charakterze, takim jak korupcja, nepotyzm czy konflikty interesów związane z podejmowaniem działalności poza jednostką, w której pracownik jest zatrudniony¹⁸.

Najwięcej kontrowersji rodzi pominięcie w katalogu zasad wymienionych w art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych zasady neutralności politycznej. Ten niekwestionowany standard prawa urzędniczego ma oczywisty cel. Chodzi o to, by przy wykonywaniu zadań publicznych urzędnik był wolny od jakichkolwiek wpływów politycznych, a zwłaszcza nacisków politycznych. Wyjaśniając istotę tej zasady na gruncie przepisów o służbie cywilnej, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że chodzi w niej o „nakaz neutralności wobec interesów ugrupowań politycznych i sporów toczonych przez te ugrupowania i poszczególnych polityków”¹⁹.

W związku z tym podstawowym i koniecznym elementem służącym zapewnieniu neutralności politycznej „jest takie ustawowe ukształtowanie mechanizmu powoływania i funkcjonowania służby cywilnej, które zagwarantuje brak jakichkolwiek, choćby przejściowych, możliwości ingerencji w tym zakresie ze strony polityków sprawujących władzę”²⁰. Gwarancje neutralności politycznej w odniesieniu do służby cywilnej są liczne. Dotyczą one już fazy naboru do służby, który powinien się dokonywać wyłącznie z uwzględnieniem kryteriów merytorycznych, z wyłączeniem jakiejkolwiek presji o charakterze politycznym. Ważna jest również stabilizacja stosunków pracy, uwzględniająca znane powiedzenie, że rządy odchodzą, a urzędnicy pozostają. Kluczowe są także kwestie organizacyjne, związane z potrzebą rozgraniczenia służby cywilnej i struktur władzy politycznej, a więc rozgraniczenie stanowisk administracyjnych i politycznych. Oznacza to, że służba cywilna musi być autonomiczna również pod względem organizacyjnym w ten sposób, że uniemożliwia to

¹⁸ B.M. Ćwiertniak, *Kilka uwag o tzw. przepisach antykorupcyjnych w prawie pracy pracowników administracji publicznej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bondarzewski, Warszawa 2009, s. 233.

¹⁹ Por. wyrok z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73.

²⁰ Wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., K. 9/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 94.

przenikanie do niej bieżącej polityki²¹. Warto zwrócić uwagę na to, że zasada neutralności politycznej może być i często jest niewygodna dla ugrupowań rządzących. Widać to w stosunkowo często zmieniających się regulacjach dotyczących służby cywilnej. Zdarza się, że istotnym ich motywem jest zmiana zakresu podmiotowego służby lub takie ukształtowanie zasad organizacyjnych, które prowadzi do jej upolitycznienia.

Powyższe uwagi rzucają pewne światło na przyczyny pominięcia zasady neutralności politycznej na gruncie samorządu terytorialnego. Wydaje się, że najistotniejszym tego motywem jest objęcie pragmatyką samorządową także osób, które pełnią funkcje organów samorządowych, powoływanych w drodze wyborów, co już w oczywisty sposób nadaje im polityczny charakter. Wyłączenie tych szczególnych kategorii pracowników z ustawy o pracownikach samorządowych i przeniesienie regulacji dotyczącej ich statusu do aktów ustrojowych w istotny sposób musiałoby zmienić spojrzenie na adekwatność zasady neutralności politycznej w tym segmencie zatrudnienia w administracji publicznej. Zakresem podmiotowym pragmatyki samorządowej byłiby wówczas objęci pracownicy mający charakter stricte urzędniczy, zatrudniani wyłącznie na podstawie umowy o pracę (do ustaw ustrojowych należałoby bowiem przenieść także regulację dotyczącą pracowników powoływanych, których zadania ściśle są związane z ustrojem samorządu). Do tak ukształtowanego korpusu urzędników samorządowych mogłaby i powinna znaleźć w pełni zastosowanie zasada neutralności politycznej z wszystkimi tego konsekwencjami. Przytoczone wcześniej słowa: „rządy odchodzą, urzędnicy zostają”, zasadnie można byłoby sparafrazować: „władze samorządowe odchodzą – urzędnicy samorządowi zostają”. Warto zauważyć, że już w tej chwili zasada neutralności politycznej wywiera pewien wpływ na status jednej szczególnej kategorii urzędników samorządowych, a mianowicie sekretarzy (gminy, powiatu i województwa). Dokonana wcześniej rezygnacja z powołania jako podstawy zatrudnienia sekretarza miała u swoich podstaw realizację postulatu uwolnienia tego stanowiska od uwikłań politycznych, w jakich dotąd pozostawali²². Obecnie wyraźnym krokiem w kierunku uczynienia stanowisk sekretarzy apolitycznymi jest adresowany do nich zakaz tworzenia partii politycznych i przynależności do nich. Przejęcie z ustawy o służbie cywilnej innych gwarancji neutralności politycznej i rozciągnięcie ich na wszystkie osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych jawiłoby się jako usankcjonowanie tej tendencji.

Bibliografia

Ćwiertniak B.M., *Kilka uwag o tzw. przepisach antykorupcyjnych w prawie pracy pracowników administracji publicznej*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, red. M. Stec, K. Bondarzewski, Warszawa 2009.

Ćwiertniak B.M., *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009.

²¹ Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86.

²² Por. też S. Płażek, *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego – potencjał bez wykorzystania*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, t. III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2015.

Ćwiertniak B.M., *O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)*, [w:] *Przemiany prawa pracy. Od kodyfikacji do współczesności. Księga Jubileuszowa w siedemdziesięciolecie urodzin Profesor Teresy Liszcz*, Lublin 2015.

Ćwiertniak B.M., *Ustawa o pracownikach samorządowych jako pragmatyka pracowników samorządu terytorialnego (Charakterystyka ogólna aktu i jego ocena z perspektywy dyrektyw działalności prawotwórczej)*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 9, Katowice 1992.

Ćwiertniak B.M., Taniewska-Peszko M., *Pracownicy samorządowi*, Gdańsk 1991.

Ćwiertniak B.M., Taniewska-Peszko M., *Ustawa o pracownikach samorządowych (próba oceny)*, Katowice 1991.

Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.

Góral Z., *Status prawny pracowników samorządowych*, [w:] *System prawa pracy*, t. XI: *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral), Warszawa 2021.

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

Książek D., *Komentarz do art. 68 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.

Mordel T., *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8.

Płażek S., *Wybrane uwagi z historii regulacji zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w Polsce na użytek dyskusji o koncepcji prawa urzędniczego*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. II, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013.

Płażek S., *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego – potencjał bez wykorzystania*, [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, t. III: *Zatrudnienie w samorządzie terytorialnym*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2015.

Szewczyk H., *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.

Ura E., *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, PiP 1995, z. 10-11.

Walczak K., *Komentarz do art. 38 ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.