

Bolesław Maciej Ćwiertniak

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

maciejcwiertniak@o2.pl

## O zasadach prawa urzędniczego (podstawowe problemy)<sup>1</sup>

### *On the Principles of Clerical Law (Basic Aspects)*

#### STRESZCZENIE

Autor wskazuje, iż w literaturze prawa urzędniczego (zarówno tworzonej przez specjalistów prawa pracy, jak i prawa administracyjnego) brak jest uporządkowanej refleksji nad zasadami tego działu prawa. Nie tworzy się też katalogów jego zasad, jak to jest np. w prawie pracy. Tam w Kodeksie pracyodawca wskazał katalog podstawowych jego zasad, rozwijany o „zwykłe zasady” w nauce i orzecznictwie (część I i III). Autor prezentuje dorobek teorii prawa i nauki prawa pracy dotyczący ujmowania zasad (cz. II), uznając go za przydatny w analizowaniu zasad prawa urzędniczego. Próbuje dokonać rekonstrukcji tych zasad: ustrojowych (wyrażonych w Konstytucji, jak też zawartych w podstawowych pragmatykach prawa urzędniczego). Autor wskazuje na regulacje ustaw o pracownikach urzędów państwowych, służbie cywilnej, pracownikach samorządowych. Poświęcono im kolejne części opracowania (cz. IV–V), zaś zasygnalizowaniu relacji tych zasad do innych zasad prawa administracyjnego, zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, zasad prawa pracy (jego działów i instytucji) poświęcono ogólne uwagi i postulaty badawcze w końcowej części opracowania. Podniesiono też problem relacji „zasad służby cywilnej” do zasad etyki w służbie cywilnej.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne, prawo pracy, prawo urzędnicze, zasady prawa, rodzaje zasad, zasady prawa pracy, zasady prawa urzędniczego, zasady służby cywilnej, zasady etyki urzędniczej

---

<sup>1</sup> Obok problematyki powszechnego indywidualnego oraz zbiorowego prawa pracy, w tym zagadnień jego zasad, jednym z ważnych nurtów zainteresowań badawczych Profesor Teresy Liszcz pozostają stosunki zatrudnienia w administracji publicznej. Przywołać tu można liczne opracowania dotyczące tzw. pozaumownych stosunków pracy, pragmatyk zawodowych, a także opracowania, które *stricto* należy zaliczyć do coraz częściej wyodrębnianego w doktrynie „prawa urzędniczego”. W szczególności, obok wielokrotnie wznawianego podręcznika prawa pracy, wskazać można na udział i redakcję podręcznika na temat prawa urzędniczego oraz opracowania dotyczące statusu pracowników administracji publicznej: służby cywilnej, pracowników kontroli państwowej itp.

## I. WPROWADZENIE

W literaturze prawniczej, podejmującej zagadnienia stosunków pracy w administracji publicznej, dość często pojawiają się odwołania do pojęcia „zasad prawa”, funkcjonujących w zakresie tych stosunków.<sup>2</sup> Występują przy tym różne „dookreślenia” zakresu przedmiotowego owych zasad. Mowa jest np. o zasadach stosunków służbowych w administracji, zasadach prawa stosunku pracy w administracji, czy – ostatnio najczęściej – o zasadach prawa urzędniczego. Owa różnorodność terminologii łączy się z określonymi koncepcjami charakteru prawnego stosunków pracy w administracji publicznej oraz założoną klasyfikacją gałęzi i działów systemu prawa. Zarówno w literaturze prawa administracyjnego, jak i (o ile uznać za zasadne takie wyodrębnienie) prawa samorządowego, a także prawa pracy od lat 80. XX w. dominuje pogląd, iż regulacja prawna stosunków zatrudnienia w administracji stanowi przedmiot działu systemu prawa określanego tradycyjną nazwą „prawo urzędnicze”. Wspomniane różnice co do ujmowania charakteru prawnego stosunków pracy w administracji publicznej, w przypadku autorów afirmujących koncepcję wyodrębnienia prawa urzędniczego jako działu prawa, ujawniają się w afiliowaniu tego działu do określonych gałęzi prawa. Przypomnieć można, iż występują tu trzy podstawowe stanowiska. Pierwsze – zakładające, iż prawo urzędnicze ma stanowić wyodrębniony dział prawa administracyjnego. Drugie – przypisujące prawu urzędniczemu *sui generis* charakter mieszany. Obrazowo mówiąc, stosunek pracy, będący przedmiotem prawa pracy jako gałęzi, jest „nasączony” instytucjami prawa administracyjnego, związanymi z realizacją zadań i funkcji publicznych. Trzecie stanowisko umiejscawia prawo urzędnicze jako dział prawa pracy, wysuwając określone argumenty doktrynalne i normatywne za takim jego zaliczeniem.

Już powyższe uwagi wskazują na istotny problem: czy powoływane w literaturze i orzecznictwie zasady przypisywane prawu urzędniczemu należy rozpatrywać w szerszym kontekście zasad prawa administracyjnego, prawa administracyjnego i prawa pracy, czy też w kontekście zasad prawa pracy?

Pomijając problem rekonstrukcji w doktrynie prawa administracyjnego zasad materialnego prawa administracyjnego, można wskazać, iż adherenci drugiego stanowiska, a tym bardziej autorzy zaliczający prawo urzędnicze do prawa pracy jako gałęzi, podkreślają pracowniczy charakter zatrudnienia w administracji publicznej. *Notabene* wskazać można, że mimo jednoznacznego stanowiska przedstawicieli doktryny prawa pracy w kwestii „przynależności gałęziowej” regulacji prawnych stosunków zatrudnienia w administracji, co do zasady nie wyodrębniają oni prawa urzędniczego jako działu prawa pracy. Zakładać zatem należy,

<sup>2</sup> Ze względu na ograniczoną objętość tekstu, pomijam przypisy merytoryczne, ograniczając się do wykazu wybranej literatury.

iz *scilicet* traktują tę materię jako część przedmiotu działu prawa pracy, jakim jest prawo stosunku pracy (przez innych autorów określane jako „indywidualne prawo pracy”).

Stąd też w prezentowanym opracowaniu zasady prawa urzędniczego będą rozpatrywane w kontekście zasad prawa pracy. Będzie to wymagać skrótowego przypomnienia ujmowania konstrukcji zasad prawa w literaturze teoretyczno-prawnej oraz w literaturze naszego prawa pracy (część II niniejszego opracowania), prezentacji sposobów odwoływania się do „zasad prawa” w literaturze prawa urzędniczego oraz wskazania problemów, jakie łączą się z zasadami prawa urzędniczego (część III i następne). W niniejszym opracowaniu nie ma jednak miejsca na szersze omówienie tych problemów i związanych z ich analizą postulatów *de lege ferenda*.

## II. O UJMOWANIU ZASAD PRAWA I ZASAD PRAWA PRACY

Pojęcie zasad prawa, czy zasad systemu prawa, stanowi podstawowe dla nauk prawnych teoretyczne pojęcie o charakterze agregatywnym. Zasadom prawa (różnie zresztą rozumianym) są przypisywane rozliczne funkcje w procesach tworzenia, stosowania i refleksji nad prawem, a także nauczania prawa. Ujmowanie zasad prawa było przedmiotem refleksji na międzynarodowych kongresach prawa porównawczego oraz licznych opracowań w literaturze zagranicznej. W polskiej literaturze teoretycznej szczególne znaczenie miały prace J. Wróblewskiego oraz teoretyków „szkoły poznańskiej”: Z. Ziemińskiego, S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i J. Romuła.

J. Wróblewski wyodrębnił zasady prawa jako normy zasadnicze obowiązujące prawo oraz zw. postulaty prawa jako idee przewodnie, niebędące wszakże obowiązującymi normami tegoż. Teoretycy poznańscy, przejmując powyższe rozróżnienie, odnieśli je do zasad prawa stanowiących wypowiedzi dyrektywne, wskazując, iż rzekomo w naukach prawnych pojęcie „zasada prawa” ma także występować w znaczeniach pozadyrektywalnych – opisowych. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z wypowiedzią sprawozdawczą o pewnych cechach czy właściwościach norm prawnych, czy też sposobów ich stosowania. Zauważyć można, iż wspomniane koncepcje teoretyczno-prawne relatywnie szybko znalazły swój wyraz w literaturze prawa pracy, w której nadal dominuje ujmowanie zasad prawa pracy jako zasad dyrektywalnych (zasady-normy, zasady-normy wyprowadzone z norm, postulaty systemu prawa) oraz pozadyrektywalnych, tzw. opisowych. Zaznaczyć tu można, że zarówno w polskiej literaturze teoretycznej, jak i w literaturze prawa pracy nie znalazła, co do zasady, zastosowania określona koncepcja teoretyczna zasad prawa zaprezentowana przez R. Dworkina.

Zaznaczyć też można, iż w samej doktrynie polskiego prawa pracy poglądy na ujmowanie i charakter prawny zasad prawa pracy przechodziły określoną ewolucję. Proces ten był już przedmiotem odrębnych opracowań, wystarczy zatem tylko do nich odesłać. W tym miejscu można przypomnieć, że w literaturze prawa pracy dość powszechnie wskazuje się, iż zasady prawa pracy są wyodrębniane na różnych poziomach: jako zasady ustrojowe (konstytucyjne), zasady wspólne dla kilku gałęzi prawa, zasady prawa pracy jako gałęzi, zasady odnoszące się do określonego działu prawa pracy (np. zasady prawa stosunku pracy, zasady zbiorowego prawa pracy itp.), zasady danego aktu prawnego, wreszcie zasady określonej instytucji prawnej.

Podkreślić przy tym można, że istnieją istotne różnice poglądów na charakter prawny, wyodrębnianych w doktrynie i orzecznictwie zasad prawa pracy. Dotyczy to także tzw. podstawowych zasad prawa pracy, wyodrębnionych przez ustawodawcę w Kodeksie pracy (art. 10 i następne). W świetle art. 300 k.p. szczególnego znaczenia nabierają normatywne zasady prawa pracy niewyrażone *explicite* w tekście prawnym, lecz zrekonstruowane w procesie wnioskowań prawniczych z wielu norm obowiązującego prawa pracy.

Wydawać by się zatem mogło, iż w dyskusji, trwającej ponad pół wieku, nad konstrukcją zasad prawa pracy wypracowano określone instrumentarium teoretyczno-prawne, które może mieć zastosowanie do analizy zasad poszczególnych działów prawa pracy. W omawianym tu przypadku – analizy zasad prawa urzędniczego, bez względu na to, czy przypisze mu się charakter działu prawa pracy jako gałęzi prawa, czy też jego subdziału – np. części prawa stosunku pracy (czy, jak piszą inni autorzy, indywidualnego prawa pracy).

Oczekiwać by zatem należało, iż autorzy odwołujący się do określonych zasad prawa urzędniczego, poza wskazaniem ich założonej treści, wskażą na pozycję i charakter prawny danej zasady w relacji do określonych kategorii zasad prawa pracy oraz innych zasad prawa urzędniczego. A zatem, że – podobnie jak w literaturze prawa pracy – prezentować będą ujęcie „systemowe” obejmujące katalog (czy katalogi) zasad prawa urzędniczego, wyodrębnianych na różnych poziomach regulacji prawnej, ze wskazaniem źródeł, charakteru prawnego, funkcji itd. wyodrębnianych zasad.

Lektura opracowań z zakresu prawa urzędniczego, odwołujących się do pojęcia „zasad” tegoż prawa, wskazuje jednak na to, iż problematyka zasad prawa urzędniczego, jak dotąd, podejmowana była w sposób dość wycinkowy i ponieważ przypadkowy, *ad usum* omawiania określonych instytucji prawnych. Przykłady takiego ujmowania zasad prawa urzędniczego prezentują w kolejnej części opracowania, starając się wskazać na przyczyny takiego stanu rzeczy.

### III. ODWOŁANIA DO ZASAD PRAWA URZĘDNICZEGO W LITERATURZE (UWAGI OGÓLNE)

Nawet pobieżny przegląd literatury prawa urzędniczego wskazuje, iż prezentowane wcześniej oczekiwania odnośnie systemowego ujęcia zasad prawa urzędniczego nie znajdują w niej stosownego odzwierciedlenia. O ile każdy z podręczników naszego prawa pracy zawiera szersze lub węższe rozważania na temat pojęcia i funkcji zasad prawa pracy (nie wspominając już o komentarzach do Kodeksu pracy, gdzie określone rozważania „wymusza” sama struktura tekstu prawnego: rozdział „Podstawowe zasady prawa pracy”, uwagi do art. 300 Kodeksu pracy), to w opracowaniach podręcznikowych mających za przedmiot prawo urzędnicze trudno doszukać się rozdziału czy podrozdziału poświęconego zasadom prawa urzędniczego. Również opracowania systemowe z zakresu prawa administracyjnego nie szermują pojęciem zasad prawa urzędniczego, trudno też znaleźć takie hasło w spisie rzeczy czy w indeksie rzeczowym. Można więc stwierdzić, iż z punktu widzenia podręczników prawa urzędniczego i opracowań systemowych z tego zakresu, kategoria „zasad prawa urzędniczego” jest kategorią *non existens*.

Twierdzenie takie, aczkolwiek uzasadnione lekturą wskazanych wyżej pozycji literatury prawa urzędniczego, jest jednak zbyt daleko idące: wskazywałem wszak wcześniej na określone przypadki odwoływania się, w konkretnych zakresach spraw, do konstrukcji zasad prawa (czy zasad prawa urzędniczego). Podkreślić przy tym należy, że w literaturze prawa urzędniczego brakuje monografii poświęconej problematyce zasad tego prawa, ponadto nader nieliczne są przypadki opracowań artykułowych odwołujących się do kategorii zasad czy standardów prawa urzędniczego, ujmujących je w sposób ogólny i agregatywny. Co więcej, cechą charakterystyczną jest ich postulatywny charakter (w tym sensie, iż postulują one dopiero wprowadzenie, czy też ujednolicenie określonych zasad czy standardów), między innymi w nawiązaniu do określonych dokumentów i aktów prawa międzynarodowego, czy też europejskiego. Analizując literaturę naszego prawa urzędniczego, można wskazać na przypadki odwoływania się do zasad ustrojowych (w tym konstytucyjnych zasad prawa, także pracy).

### IV. REKONSTRUKCJA ZASAD USTROJOWYCH PRAWA URZĘDNICZEGO

W szczególności dotyczy to konstytucyjnych zasad dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP) oraz zasady, zgodnie z którą w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus

służby cywilnej (art. 153 Konstytucji RP). Pierwsza z nich analizowana jest zarówno w aspekcie dostępu do rządowej administracji publicznej, jak i w aspekcie dostępu do zatrudnienia w administracji samorządowej. Druga, ze względu na wyraźny zapis konstytucyjny, analizowana jest w kontekście korpusu służby cywilnej, choć w literaturze od lat podnosi się potrzebę utworzenia także samorządowej służby cywilnej.

Wspomniane analizy są prowadzone niejednokrotnie w nawiązaniu do innych zasad Konstytucji RP oraz ich odpowiedników w Kodeksie pracy (przykładowo zasad równego traktowania obywateli czy pracowników, czy też zasady niedyskryminacji). Podobnie zatem, jak w przypadku zasad prawa pracy, można mówić o konstytucyjnych zasadach prawa urzędniczego „odczytywanych” czy „rekonstruowanych” z przepisów konstytucji. W aktualnym stanie prawnym mogłyby one, wraz z regulacjami z zakresu prawa urzędniczego zawartymi w obowiązujących w Polsce aktach prawa międzynarodowego i europejskiego, stanowić podstawę doktrynalnego katalogu zasad prawa urzędniczego.

Zauważyć można, iż charakter tych zasad byłby uzależniony od charakteru prawnego i mocy wiążącej przepisów, z których są „odczytywane” czy „rekonstruowane” (np. wertykalne czy horyzontalne oddziaływanie normy konstytucyjnej, *hard law* lub *soft law* w prawie międzynarodowym czy europejskim, kwestia norm samowynikających itp.).

Wskazać przy tym można, iż w aktualnym stanie prawnym ta sama zasada mogłaby mieć charakter normatywny dla określonego zakresu prawa urzędniczego, zaś dla innego stanowić tylko istotny, lecz niewiążący postulat. Przykładowo zasady rekonstruowane w oparciu o art. 153 Konstytucji RP, transponowane do art. 1 ustawy o służbie cywilnej, są traktowane w literaturze jako zasady normatywne w zakresie określonym przez przepis konstytucji i art. 1 u.s.c. Natomiast art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych określa cel ustanowienia tej ustawy jako zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny, nie wspominając o neutralności politycznej pracowników, w tym urzędników samorządowych. Neutralność polityczna urzędników byłaby zatem zasadą normatywną w zakresie służby cywilnej, ale mogłaby być traktowana, przy określonych dodatkowych założeniach, jako postulat w zakresie samorządowego prawa pracy. *Notabene* w innym miejscu wskazywałem na istotną polityzację struktur samorządowych i kadr administracji samorządowej. Wspomniana ustawa przewiduje normatywny wymóg „apolityczności” wyłącznie dla sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 5, ust. 5 u.o.p.s.).

Oczywiście, na tle tej części doktrynalnego katalogu zasad prawa urzędniczego pojawiają się te same kwestie, jakie występują na tle tzw. konstytucyjnych zasad prawa pracy, w szczególności zaś kwestia, czy zasady konstytucyjne powta-



rzać w ustawodawstwie „zwykłym”. Analizując je, można korzystać z dorobku doktryny prawa konstytucyjnego i prawa pracy, w tym materiałów i projektów nowego Kodeksu pracy oraz Zbiorowego kodeksu pracy, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy.

## V. PROBLEMY REKONSTRUKCJI USTAWOWYCH ZASAD PRAWA URZĘDNICZEGO „RZĄDZĄCYCH” DANĄ PRAGMATYKĄ

Zdecydowanie poważniejszym problemem badawczym dla doktryny jest „rekonstrukcja” innych zasad prawa urzędniczego czy też określonych jego segmentów. Najprościej winę za brak syntetycznych opracowań poświęconych zasadom prawa urzędniczego można przypisać ustawodawcy. Podnosić wszak można, iż uchwalając i wielokrotnie nowelizując Kodeks pracy, ustawodawca „uchylił się” od określenia w nim choćby podstawowych zasad regulacji stosunków pracy z wyboru oraz mianowania, stanowiących istotne podstawy zatrudniania pracowniczego w prawie urzędniczym, zaś wyrywkowo uregulował stosunki pracy z powołania.

Ów brak zasad regulacji tzw. pozaumownych stosunków pracy bywa uznawany za jedną z przyczyn znacznego zróżnicowania regulacji prawnej tych podstaw w pragmatykach zawodowych pracowników administracji publicznej. Podkreślić tu należy, iż stosunki pracy regulowane pragmatykami zawodowymi, czy też szerzej – pragmatyczne stosunki zatrudnienia (także w tzw. służbach mundurowych), są traktowane jako „najgorzej uregulowana część” prawa pracy (czy odpowiednio – stosunków zatrudnienia). Chociaż pragmatyki zawodowe przeszły w ostatnim trzydziestoleciu szereg istotnych zmian, po części realizujących postulaty doktryny (np. obecnie wyłącznie ustawowy charakter pragmatyk, pewne zmniejszenie liczby pragmatyk pracowniczych), to i tak mamy do czynienia z ich znaczną liczbą, zróżnicowaniem występujących w nich podstaw zatrudnienia, charakteru prawnego stosunków pracy, katalogów form i trybów zmiany, ustania tych stosunków, katalogów obowiązków i uprawnień stron, czy wreszcie rodzajów i trybów dochodzenia odpowiedzialności, a nawet istotnych różnic w zakresie rozwiązywania sporów pracy.

Przyczyną owego zróżnicowania nie jest to, iż poszczególne pragmatyki pochodzą z różnych okresów. Przyczyna tkwi bowiem w braku określonej, konsekwentnie realizowanej w ustawodawstwie koncepcji zatrudnienia w administracji publicznej. Ewidentnym przykładem przyjęcia zupełnie innych założeń regulacji stosunków pracy podstawowych grup pracowników administracji publicznej mogą być dwie powołane wcześniej ustawy z dnia 22 listopada 2008 r., pierwsza – o służbie cywilnej oraz druga – o pracownikach samorządowych.

Zauważyć należy, iż brak „nominowania” przez prawodawcę w tekście prawnym określonego przepisu do rangi zasady (przez użycie nazwy „zasada”, konstruowanie przez prawodawcę ustawowych katalogów zasad itp.) nie oznacza, że doktryna nie może podjąć wysiłku rekonstrukcji tychże z tekstu prawnego *de lege lata*, nie mówiąc już o postulowaniu określonych zasad *de lege ferenda*. Przypomnieć można przytaczane przy różnych okazjach słowa G. Radbrucha, iż „prawnik ma trzy zadania w badaniu ustawy: a mianowicie zadanie interpretacji, konstrukcji i systematyzowania”. Jeżeli ze względu na stan ustawodawstwa nie jest możliwe zrekonstruowanie zasad „właściwych całemu działowi prawa” (tu: prawu urzędniczemu), zasadnym zabiegiem wydaje się rekonstruowanie zasad danego aktu prawnego, czy też kilku opartych na podobnej „filozofii” i założeniach aktów prawnych.

Jak już wcześniej wskazano, ustawodawca w pragmatykach objętych zakresem prawa urzędniczego z reguły nie posługuje się takimi terminami, jak „zasady”, czy „zasada”. Jednak trzeba odnotować tu istotny wyjątek. Nie wnikając w refleksje historyczne, należy podkreślić, że aktualnie obowiązująca u.s.c. posługuje się pojęciem agregatywnym „zasad służby cywilnej”. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 Szef Służby Cywilnej czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej, zaś zgodnie z ust. 10 tego artykułu Prezes Rady Ministrów określa w drodze zarządzenia wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej. Powoływany wcześniej art. 1 tej ustawy wskazuje, iż „ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju”. Stąd też relatywnie częste posługiwanie się kategorią zasad oraz „zasad służby cywilnej” w literaturze poświęconej problemom służby cywilnej i zatrudnienia w tej służbie.

Sama u.s.c. nie zawiera jednak ustawowego katalogu „zasad służby cywilnej”. Stąd też, w związku z użyciem przez ustawodawcę w powołanych przepisach u.s.c. różnych pojęć, powstają problemy dotyczące wyodrębniania i systematyzacji tych zasad. W szczególności można wskazać na problem, czy wymienione w art. 1 zasady dostępu, zasady organizacji, zasady funkcjonowania i zasady rozwoju służby cywilnej mieszczą się w katalogu zasad służby cywilnej, czy też stanowią odrębne kategorie zasad. Lektura komentarzy do u.s.c. zdaje się potwierdzać tezę, że te ostatnie nie są traktowane jako „zasady służby cywilnej”. Pisz się bowiem, iż zasady służby cywilnej mają mieć swe zakorzenienie w Konstytucji RP i „będą zbudowane na podstawie zasad bezstronności, neutralności politycznej, rzetelności, zawodowości, legalizmu, efektywności, czy gospodarności”. Pogląd taki nie wydaje się jednak spójny z wypowiedziami na temat zasad konstytucyjnych. Wszak podstawą regulacji dostępu do służby cywilnej jest norma art. 60 Konstytucji RP. Częściowo odmienny katalog „zasad służby cywilnej”, nawiązujący w określonym zakresie do wskazanych w u.s.c.



obowiązków członków korpusu służby cywilnej, zaproponował powołany przez Szefa Służby Cywilnej Zespół Opiniodawczo-Doradczy do spraw opracowania Projektu Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki Korpusu Służby Cywilnej. Zaproponował on dziewięć najważniejszych zasad służby cywilnej, którymi mają być: 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela, 3) zasada bezinteresowności, 4) zasada jawności i przejrzystości, 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, 6) zasada profesjonalizmu, 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania, 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

#### VI. ZASADY PRAWA URZĘDNICZEGO A ZASADY ETYKI W ADMINISTRACJI (NA PRZYKŁADZIE SŁUŻBY CYWILNEJ)

Ten sam zespół zaproponował określony katalog zasad etyki korpusu służby cywilnej. Obejmuje on następujące zasady: a) godnego zachowania, b) służby publicznej, c) lojalności, d) neutralności politycznej, e) bezstronności, f) rzetelności. Oba katalogi zostały zawarte w podpisanym dnia 6 października 2011 r. przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniu w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Tym samym, w ocenie części doktryny, teoretycznie utraciło moc wcześniejsze zarządzenie nr 114 Prezesa RM z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Znamiennym jednak jest, iż część źródeł, wobec braku wyraźnego przepisu uchylającego w nowym zarządzeniu, uznaje pierwsze z nich za nadal obowiązujące. Przyjęcie takiego stanowiska automatycznie generuje problem wzajemnej relacji regulacji obu wymienionych aktów wykonawczych, regulujących częściowo odmiennie określone zagadnienia w zakresie etyki korpusu służby cywilnej. Przyjmując stanowisko, iż pierwszy z aktów wykonawczych został milcząco uchylony poprzez wprowadzenie w życie drugiego, co prawda uzyskujemy „porządek” i brak wątpliwości co do tego, który i w jakim zakresie współobowiązuje, jednak nie unikamy i tak określonych problemów dotyczących przewidzianego (w uznanym za obowiązujący akt prawny) katalogu zasad etyki służby cywilnej.

Pomijając trafność doboru i sposób redakcji zasad ujętych w powołanym katalogu, szczególnie istotne jest to, w jakim stosunku pozostają one do rekonstruowanych normatywnych zasad prawa (np. „zasad służby cywilnej”). *Prima facie* założyć należy, iż „zasady etyki służby cywilnej” to odrębny od „zasad służby cywilnej” rodzaj zasad. O ile zasady służby cywilnej miałyby posiadać charak-

ter norm prawa obowiązującego, ocenianych jako „zasadnicze dla tej służby”, to z założenia zasady etyki wiążące członków korpusu służby cywilnej miałyby stanowić normy moralne. Wzajemne relacje tych dwóch rodzajów zasad w ujęciu modelowym winny być postrzegane podobnie, jak relacje zasad prawa (np. prawa pracy) do zasad współżycia społecznego (np. obowiązujących w stosunkach pracy danego rodzaju).

W literaturze na tle poprzednio obowiązującego Kodeksu Etyki Służby Cywilnej podnoszono niską rangę aktu prawnego wprowadzającego owe zasady. Wskazywano wówczas, iż premier, czy szef służby cywilnej nie mogą samodzielnie kreować zasad służby cywilnej, czy też zasad etycznych wiążących członków Korpusu Służby Cywilnej. Są to bowiem materie ustawowe, wkraczające w prawa i określone wolności obywateli pełniących służbę publiczną. „Deklarowane” w powołanych aktach wykonawczych zasady muszą być oparte na wyraźnych regulacjach ustawowych. Aktualne pozostaje pytanie o konstytucyjność przepisów wykonawczych zawierających wspomniane katalogi zasad.

W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółową analizę zaprezentowanych katalogów „zasad służby cywilnej” oraz „zasad etyki służby cywilnej”. Wskazać jednak można, iż występują tu różnego rodzaju wątpliwości. Przykładowo, jeżeli zasady te muszą mieć podstawę ustawową, to czy celowym jest konstruowanie ich katalogów w przepisach wykonawczych, a nie samej ustawie? Czy określonym zasadom słusznie przypisano charakter zasad etyki służby cywilnej, skoro mają swe zakorzenienie w Konstytucji RP i art. 1 u.s.c. (np. zasada bezstronności)? Wobec prawnego obowiązku przestrzegania zasad etycznych powstaje problem, czy naruszenie tych zasad jest „tylko” naruszeniem norm moralnych, czy też stanowi naruszenie przepisów prawnych i jako takie podlega prawnemu sankcjonowaniu itp. Zagadnienie to wymaga szerszych, wieloaspektowych analiz, których wyniki będą zależeć od przyjętej przez badacza koncepcji prawa i moralności oraz związanych z nią relacji norm prawnych i moralnych.

## VII. ZASADY INSTYTUCJI PRAWNYCH PRAWA URZĘDNICZEGO

Zarówno na tle u.s.c., jak i innych aktów prawnych zaliczanych do prawa urzędniczego nie budzi wątpliwości to, iż w literaturze występują odwołania do kategorii zasad prawa wyodrębnianych na poziomie określonych instytucji prawnych. Wcześniej już wskazywałem, że taki charakter mają wyrażone w art. 1 u.s.c. zasady dostępu do tej służby, określone zasady organizacji, funkcjonowania i rozwoju. Przykładowo, na tle ustawy o pracownikach samorządowych powołuje się na określone zasady dotyczące naboru do pracy w samorządowych jednostkach

organizacyjnych, zasady dokonywania ocen pracowników samorządowych, zasady odpowiedzialności prawnej tychże i temu podobne.

„Językiem zasad” mówi się też często o określonych obowiązkach oraz uprawnieniach urzędniczych. Tak jest między innymi w przypadku uregulowanych w art. 24 i nast. ustawy o pracownikach samorządowych obowiązkach tychże, czy też uregulowanych w art. 76 i nast. ustawy o służbie cywilnej obowiązkach członków korpusu służby cywilnej. „Dodać” do nich można, czasem zapomniane przy analizie regulacji pragmatycznych, ogólne klauzule („zasady”) sumienności i staranności wykonywania pracy przez pracownika, wyrażone w art. 100 § 1 Kodeksu pracy.

Na tle zasad odnoszonych do określonych instytucji uregulowanych w aktach prawnych prawa urzędniczego powstaje jednak zagadnienie wcześniej wskazywane i analizowane na tle zasad prawa pracy. Czy zasady takie należy traktować jeszcze jako zasady prawa (tu: prawa urzędniczego), czy są one „dostatecznie” ogólne i „istotne” dla tego działu (w innym ujęciu subdziału) prawa? W literaturze prawa pracy wskazywano, iż nie można mnożyć jego zasad *praeter necessitatis*. Stąd też wielu autorów nie uwzględnia takich zasad w konstruowanych przez siebie katalogach zasad prawa pracy. W innych opracowaniach zaprezentowałem pogląd, iż owe zasady odnoszące się do określonych instytucji prawnych są zasadami prawa. Tyle tylko, że ich zakresy zastosowania i normowania są węższe niż w przypadku innych rodzajów zasad prawa.

Zauważyć przy tym można, iż autorzy odwołujący się do zasad określonych instytucji prawnych prawa urzędniczego nie deklarują, jak ujmują określone zasady – czy przypisują im charakter normatywny (wówczas są to zasady-normy lub zasady-normy wyprowadzone z innych norm prawnych), czy traktują je jako określone „postulaty prawa”, czy też wreszcie traktują je jako „zasady opisowe”, w takim bądź innym ich ujęciu. W większości przypadków z kontekstu wypowiedzi autorów zdaje się wynikać, iż *de lege lata* wyodrębniane przez nich zasady instytucji prawa urzędniczego ujmują jako zasady normatywne. Wszak wyraźnie zaznaczają, na tle obowiązującego stanu prawnego, potrzeby określonych jego zmian i związane z tym postulaty *de lege ferenda*.

Określone wątpliwości mogą się łączyć z niektórymi wypowiedziami doktryny prawa urzędniczego. Na ich tle powstaje pytanie, czy przypadkiem prezentowanie określonych instytucji prawa urzędniczego „językiem zasad” nie ma cech odwoływania się do zasad opisowych w tradycyjnym bądź „funkcjonalnym” ujęciu owej „opisowości”. Wymagałoby to jednak szczegółowej, wieloaspektowej analizy wypowiedzi określonych autorów, na którą nie ma miejsca w niniejszym opracowaniu.

## VIII. ZASADY PRAWA URZĘDNICZEGO A INNE KATEGORIE „ZASAD PRAWA”

Próba rekonstrukcji zasad prawa urzędniczego na określonych „poziomach” ich wyodrębniania ma nader istotne znaczenie w kilku aspektach. Próba rekonstrukcji owych zasad *de lege lata* może pozwolić na podjęcie szerszych badań porównawczych w różnych zakresach. Przykładowo dać odpowiedź na pytanie, na ile, *de lege lata*, określone zasady prawa urzędniczego odpowiadają normom i standardom międzynarodowym wyznaczanym przez regulacje międzynarodowego i europejskiego prawa administracyjnego oraz prawa pracy (prawa socjalnego). Podobnie pozwolić by to mogło na szerszą analizę relacji różnych kategorii zasad prawa urzędniczego do regulacji i „zasad” prawa międzynarodowego (w tym europejskiego) oraz krajowego, dotyczącego kwestii ustrojowych administracji publicznej, statusu urzędników administracji publicznej itd.

W aspekcie „wewnętrznego” porządku prawnego mogą one pozwolić na wykazanie różnic pomiędzy „systemami” zasad prawa urzędniczego i zasadami prawa pracy, do których niejednokrotnie odwołują się regulacje prawa urzędniczego. Na ich tle szczególnie istotnym problemem byłoby określenie, na ile założona specyfika i cechy stosunków pracy w administracji publicznej może wpływać na odstępstwa od normatywnych zasad tzw. powszechnego prawa pracy. Pomogłoby też określić relacje związane z treścią stosunków pracy pracowników administracji publicznej (np. wpływu zasad ogólnych k.p.a., czy zasad szczególnych postępowań administracyjnych oraz postępowania sędow-administracyjnego na treść obowiązków pracowników administracji publicznej oraz ich odpowiedzialność).

Jak wskazywałem wcześniej, na tle określonych instytucji prawa urzędniczego już dziś formułowane są liczne postulaty *de lege ferenda*. Odnoszę wrażenie, iż próba kompleksowego wyodrębnienia i systematyzacji zasad prawa urzędniczego *de lege lata* miałaby nader istotne znaczenie dla analiz koncepcji prawa urzędniczego oraz kompleksowych propozycji jego regulacji *pro futuro*. Propozycje zmian systemu regulacji naszego prawa urzędniczego można by było odczytywać jako zbiór zasad-postulatów prawa urzędniczego *pro futuro*. Wskazać można, iż aktualnie w literaturze prawa urzędniczego sformułowanych zostało, na tle określonych aktów prawnych, szereg (niekiedy rozbieżnych) postulatów zmian regulacji prawnej. W moim przekonaniu stanowią one bazę dla działań ewaluacyjnych i systematyzujących doktryny prawa, która może na ich tle wypracować racjonalne postulaty: zarówno dotyczące zmian statusu określonych grup pracowników administracji publicznej, jak i postulaty zmian o charakterze systemowym dotyczące prawa urzędniczego jako pewnej wyodrębnionej całości.

## IX. UWAGI KOŃCOWE

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę prezentacji problemów związanych z kategorią zasad prawa urzędniczego. W sposób skrótowy zaprezentowano i dokonano oceny poglądów doktrynalnych dotyczących tych zasad. Przyjmując założenie, iż tzw. prawo urzędnicze ma stanowić dział (czy subdział) prawa pracy, czy też przynajmniej w znacznej części zawierać normy prawa pracy, wypowiedzi doktryny prawa urzędniczego rozpatrywano w kontekście teoretycznych ujęć zasad prawa oraz zasad prawa pracy.

Prezentowany w opracowaniu stan rozważań doktryny naszego prawa odnośnie zasad prawa urzędniczego wskazuje, że problematyka ta nie stanowiła dotychczas przedmiotu szerszych i kompleksowych rozważań. W opracowaniu wskazano na występujące w literaturze próby rekonstrukcji ustrojowych (konstytucyjnych) zasad prawa urzędniczego (część IV). Wskazano również na brak, a także jego przyczyny, rekonstrukcji katalogu ustawowych zasad prawa urzędniczego jako działu (subdziału) gałęzi prawa (część III i V). Podobnie również (poza stosunkami zatrudnienia w służbie cywilnej) ma się rzecz z zasadami, rekonstruowanymi na tle konkretnych pragmatyk zawodowych oraz innych aktów prawnych prawa urzędniczego (część V i VI). Stosunkowo często znaleźć można w literaturze prawa urzędniczego wypowiedzi o określonych zasadach tego prawa, związanych (czy „rządzających”) określoną instytucją prawną. Formułowane tam zasady *in genere* można odczytywać jako zasady normatywne, stanowiące niekiedy podstawę zgłaszanych postulatów *de lege ferenda* (część VII, VIII). Z prowadzonych rozważań wynika, iż jednym z istotnych zagadnień jest wzajemna relacja zasad prawa urzędniczego do zasad etyki w administracji publicznej, część z nich sygnalizowałem wcześniej na przykładzie zasad etyki służby cywilnej (część VI).

W niniejszym opracowaniu zawarłem szereg uwag związanych z podjęciem, poszerzeniem, czy określonym ukierunkowaniem badań prowadzonych przez przedstawicieli doktryny (prawa urzędniczego, samorządowego, prawa pracy, czy prawa administracyjnego).

Zazwyczaj w tego typu opracowaniach zgłaszane są również określone postulaty pod adresem prawodawcy. W przypadku prawa urzędniczego można by było zgłaszać zarówno określone postulaty „systemowe”, postulaty dotyczące określonych pragmatyk zawodowych *in genere*, jak i sygnalizowane tu liczne postulaty *de lege ferenda* dotyczące określonych instytucji prawa urzędniczego.

Lektura niniejszego opracowania wskazuje jednak, iż postulaty podjęcia czy dalszego prowadzenia określonych działań kierowane są do doktryny. Doświadczenie, związane z procesem przemian pragmatyk zawodowych (i nie tylko) wskazuje bowiem, że postulaty pod adresem prawodawcy nie trafiają tu na podatny grunt. Instruktywnym przykładem takiego stanu



rzeczy może być, w ostatnich latach, proces związany z uchwaleniem obecnie obowiązującej u.o.p.s. Co prawda, można by się zastanawiać, czy na tle „modnej” i preferowanej ostatnio przez kręgi decyzyjne koncepcji deregulacji (także w zakresie administracji publicznej) określone postulaty, o charakterze cząstkowym, nie mogłyby się „przebić” do poziomu określonych etapów procesu legislacyjnego. Osobiście wyrażam jednak przekonanie, iż w chwili obecnej prawodawca (uwikłany w rozwiązywanie innych problemów prawnych) nie przejawia tzw. woli politycznej systemowego i kompleksowego uregulowania kwestii prawnych zatrudnienia w administracji publicznej.

## BIBLIOGRAFIA (WYBRANE POZYCJE KRAJOWE)

- Baran K.W., Ćwiertniak B.M., Góral Z., *Zasady prawa pracy*, [w:] *Zarys prawa pracy*, t. I: *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010.
- Boć J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Bogucka J., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Ćwiertniak B.M., *Dwie ustawy o pracownikach samorządowych*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, t. II, Sosnowiec 2013.
- 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.
- Ćwiertniak B.M., *O aktualnym stanie rozważań nad zasadami prawa pracy w literaturze krajowej (kilka refleksji)*, [w:] *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012.
- Ćwiertniak B.M., *O ewolucji pojmowania „zasad prawa pracy” w doktrynie polskiego prawa pracy*, [w:] *Stosunki zatrudnienia w dwudziestoleciu społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010.
- Ćwiertniak B.M., *O pozadyrektywalnych opisowych rozumieniach „zasad prawa”*, „*Studia Prawnicze*” 1976, nr 3.
- Ćwiertniak B.M., *O procesach przemian pragmatyk zawodowych w ostatnim dwudziestoleciu (kilka refleksji)*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, red. Z. Góral, Warszawa 2009.
- Ćwiertniak B.M., *Pozazumowne stosunki pracy*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013.
- Ćwiertniak B.M., *Z zagadnień naboru na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym (kilka refleksji)*, „*Roczniki Administracji i Prawa*”, R. X (2010), Sosnowiec 2012.
- Ćwiertniak B.M., *Zasady prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013.
- Ćwiertniak B.M., *Zasady prawa pracy – zarys problematyki*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, red. T. Zieliński, t. III, Katowice 1980.
- Ćwiertniak B.M., *Zasady prawa pracy a zasady współżycia społecznego w stosunkach pracy (zarys problematyki)*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, red. M. Matej-Tyrowicz, B. Wagner, L. Nawacki Warszawa 2002.



- Ćwiertniak B.M., Taniewska-Peszek M., *Pracownicy samorządowi*, Sopot 1991.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dubowik A., *Nowe zasady naboru do służby publicznej a zasada równego dostępu obywateli do służby publicznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 2.
- Dubowik A., *Organizacja i struktura służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 6.
- Dubowik A., *Pracownicy urzędów państwowych w dobie reform administracji publicznej*, [w:] *Prawo pracy. Zabezpieczenie społeczne (z aktualnych zagadnień)*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 2001.
- Dubowik A., *Rygorystyczne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy o służbie cywilnej z 2008 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 8.
- Dubowik A., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym a zatrudnienie w służbie cywilnej. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, t. I, Sosnowiec 2012.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Dworkin R., *Biorąc prawo poważnie*, Warszawa 1998.
- Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Warszawa 2007.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Góral Z., *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.
- Góral Z., *Zasady prawa pracy*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015 (w druku).
- Jabłoński A., *Stosunek pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2012.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Kaczyński L., *Relacja między podstawowymi zasadami prawa pracy a zasadami prawa pracy w rozumieniu art. 300 k.p. według koncepcji Profesora Czesława Jackowiaka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 6.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Korczak J., *Pracownicy administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kosewski M., *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *System prawa administracyjnego*, t. XI: *Stosunek służbowy*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Kudrycka B., Dębicki M., *Etyczne administrowanie*, Warszawa 2000.
- Lach D.E., Samol S., *Nabór do pracy w samorządzie terytorialnym a zasada równego traktowania w zatrudnieniu*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.
- Leja A., *Neutralność polityczna w ustawie o służbie cywilnej*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, red. A.M. Świątkowski, Kraków 2010.
- Liszczyński T., *Hasło: Zasady prawa pracy*, [w:] *Encyklopedia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz do instytucji prawnych*, red. L. Florek, Warszawa 1998.
- Liszczyński T., *Nabór do służby cywilnej po nowelizacji ustawy*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 1.
- Liszczyński T., *Pozazumowne stosunki pracy*, [w:] *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matej-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006.

- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2014.
- Liszczyński T., *Służba cywilna – trzecie wydanie*, [w:] *Człowiek. Obywatel. Pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wytych-Zywicka, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XVII.
- Liszczyński T., *Ustrój pracy w projekcie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji „Kodeksu Pracy”*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 1997.
- Liszczyński T., Borek-Buchajczyk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005.
- Mikułowski W., *O potrzebie wspólnych ogólnych zasad i standardów cywilnej służby publicznej w Polsce*, [w:] *Standardy administracji publicznej w Unii Europejskiej*, red. B. Kudrycka, P.J. Suwaj, Białystok 2005.
- Mroczkowska R., *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, Gdańsk 2009.
- Niesiołowski J., *Hasło: Zasady prawa*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii praw. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Kodeks dobrej administracji a polska procedura administracyjna*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1997.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Piątkowski J., *Podstawowe zasady prawa pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, Toruń 1996 (wyd. 2, Toruń 2008).
- Piątkowski J., Kolański M.K., Kolański A., *Stosunki pracy w administracji publicznej (na tle prawa wspólnotowego)*, Toruń 2008.
- Pietrzykowski T., *Etyczne problemy prawa*, Katowice 2005.
- Pietrzykowski T., *Etyczne problemy prawa*, Warszawa 2011.
- Plaźek S., *Nabór na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3.
- Plaźek S., Sieńko-Smaga S., Kawecki K., Bąbiak-Kowalska D., Skwarło R., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Warszawa 2009.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006.
- Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miąskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin – Warszawa 2010.
- Prawo urzędnicze. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Przywora B., *Transformacje służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Przywora B., *Zakres podmiotowy służby cywilnej – wnioski „de lege lata” i „de lege ferenda” na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, t. I, Sosnowiec 2012.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1998.
- Romul J., *Funkcja porządkująca „zasad prawa” w systemie prawa socjalistycznego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, nr 1.
- Rycak M., Rycak B., Stelina J., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, wstęp J. Stępień, Warszawa 2013.
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9.
- Rydlewski G., *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Salwa Z., Szubert W., Świąciecki M., *Podstawowe problemy prawa pracy*, Warszawa 1957.
- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 1998.

- Seniuk M., *Zasady postępowania administracyjnego w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] *Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Prof. W. Bednarka*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.
- Skoczyński J., *Ustawowa regulacja naboru do służby publicznej w świetle konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej*, [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.
- Skuczyński P., Sykuna S., *Leksykon etyki prawniczej. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2013.
- Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do piątego tomu*, red. K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Stefański K., *Nowa ustawa o służbie cywilnej – reforma czy kontynuacja*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009.
- Stelina J., Wypych-Żywicka A., *Zasada politycznej neutralności służby cywilnej*, [w:] *Człowiek. Pracownik. Studia z zakresu prawa. Księga jubileuszowa poświęcona Profesor Urszuli Jackowiak*, red. J. Stelina, A. Wypych-Żywicka, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVII.
- Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, red. W. Sanetra, Białystok 2001.
- Szewc T., *Pragmatyki służbowe w administracji publicznej*, Bytom 2002.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010.
- Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Monografia*, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.
- Świątkowski A.M., *Komentarz do pragmatyki urzędniczej*, Warszawa 1998.
- Tobor Z., *Wprowadzenie*, [w:] *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, red. C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz – Katowice 2007.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.
- Tomaszewska M., *Hasło: Zasady prawa pracy*, [w:] *Leksykon prawa pracy. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Stelina, Warszawa 2008.
- Ura E., *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej samorządu terytorialnego*, Lublin 1995.
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Ura E., *Służba cywilna – ciągle zmiany w regulacjach prawnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe UŁ. Seria I” 1965, z. 42.
- Wypych-Żywicka A., *Jeszcze o zasadach prawa pracy w rozumieniu art. 300 k.p.*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej (zbiór studiów)*, red. B.M. Ćwiertniak, t. II, Sosnowiec 2013.
- Zatrudnienie w administracji publicznej*, red. H. Szewczyk, Warszawa 2013.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu*, t. I: *Część ogólna*, Warszawa – Kraków 1986.

Zieliński T., *Ustrój pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo pracy. Ubezpieczenia społeczne. Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. B.M. Ćwiertniak, Opole 1998.

Zieliński T., *Zasady prawa pracy w nowym systemie ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12 (przedruk: *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, Warszawa 2006).

Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa – Poznań 1983.

## SUMMARY

The author points to the fact that the clerical law literature (created by both, the labour law experts as well as those specializing in the administrative law) lacks any well-organized thoughts about the principles of this area of law. Neither are any catalogues of principles prepared as in case of e.g. the labour law. There, in the Labour code, the legislator quoted the catalogue of basic principles, supplemented with the “ordinary rules” of science and judicature (parts I and III). The author presents the achievements of the theory of law and of the legal science referring to expression of the principles (part III), considering it substantial when evaluating principles of the clerical law. An attempt has been made to reconstruct such principles: constitutional (contained by the Constitution as well as those formulated by basic pragmatic assumptions of the clerical law). The author emphasizes some legal regulations of the acts regarding employees of the state administration, the civil service and the territorial government workers. These have been included in the subsequent chapters of the study (parts IV–V). Relations of such principles to other legal regulations, i.e. the administrative law, general rules of the code of administrative proceedings, provisions of the labour law: its sections and institutions, have been included in the general remarks and research demands in the final part of the study. Relations between the “civil service principles” and the civil service ethics have also been pinpointed.

**Keywords:** administrative law, labour law, clerical law, principles of law, types of principles, labour law principles, clerical law principles, civil service principles, civil service ethics