

ZBIGNIEW SYPNIEWSKI

SYTUACJA PRAWNA URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH W ŚWIETLE USTAWY Z 16 IX 1982

1. Rzadko jakaś grupa zawodowa w Polsce przechodzi tak zmienne koleje losu, jak pracownicy administracji państwowej. Pracownicy ci, z „pomazańców władzy państwowej”, korzystających z przepisów specjalnie dla nich stanowionych, stali się z czasem kategorią zatrudnionych, wtopioną nieomal całkowicie w powszechne prawo pracy. Ewolucja ta przebiegała różnymi drogami, na których rolę „kamieni milowych” spełniały takie zwłaszcza akty prawne, jak ustawa z 17 II 1922 o państwowej służbie cywilnej¹, dekret z 14 V 1946 o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych², ustawa z 15 VII 1968 o pracownikach rad narodowych³ i wydane już pod rządami kodeksu pracy rozporządzenie RM z 20 XII 1974 w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych⁴. Nie trzeba dodawać, że zmienność unormowań nie pozostawała bez wpływu na jakość pracy administracji, łamiąc ukształtowane struktury organizacyjne, reguły podziału pracy i więzi służbowe.

Trudno tu bliżej wnikać w powody tego stanu rzeczy, tym bardziej, że mają one różne podłoże: społeczne, ekonomiczne i ideologiczno-polityczne⁵. Wskazać jednak należy na ideologię i sposób sprawowania władzy, jako na główne przyczyny sprawcze kierunku rozwojowego prawa służby państwowej w PRL⁶.

¹ Dz. U. z 1949 r., nr 11, poz. 72. Zwana dalej ustawą o p.s.c.

² Dz. U. nr 22, poz. 139.

³ Dz. U. nr 25, poz. 164.

⁴ Dz. U. nr 49, poz. 300. Zwane dalej rozporządzeniem z 20 XII 1974.

⁵ O niektórych z nich pisze T. Żyliński, *Ubezpieczenie społeczne służby państwowej*, w: *Służby publiczne*, Materiały IX Zimowej Szkoły Prawa Pracy, Wrocław 1982, s. 178 i 179. Jest charakterystyczne, że podobny proces zbliżania się prawa służby państwowej do powszechnego prawa pracy występuje również w krajach kapitalistycznych; interesująco ilustruje go G. Timsit, *Erozja francuskiego prawa służby państwowej*, w: *Służby publiczne*, s. 45 i nast.

⁶ Co do społeczno-politycznych przesłanek socjalistycznej służby państwowej patrz W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, Poznań 1966, s. 7 i nast.

Założenia ideowe państwa socjalistycznego nie dopuszczały bowiem, jak sądzono, istnienia osobnej „kasty” zawodowych urzędników, wyposażonych w szczególne przywileje i obciążonych szczególnymi obowiązkami z tytułu udziału w sprawowaniu władzy. Również praktyka rządzenia nie wymagała, wobec przemian w organizacji politycznej powojennego społeczeństwa, szczególnego usytuowania kadr aparatu państwowego, ponieważ ośrodki władzy mogły posługiwać się — i posługiwały — nie tyle i nie tylko aparatem administracji państwowej, ale i aparatem partyjnym oraz aparatem wplecionych w system władzy organizacji społecznych, ze związkowymi włącznie. Zaciążyła tu też błędnie rozumiana i realizowana zasada kierowniczej roli PZPR, prowadząca do zastępowania aparatu państwowego w sprawowaniu jego funkcji. Nie bez znaczenia była wreszcie przemysłowa orientacja rozwojowa PRL, pociągająca za sobą dominację liczniejszego kadrowo i bardziej rozbudowanego organizacyjnie aparatu gospodarczego. Nie może zatem dziwić, że pracownicy administracji państwowej stali się w końcu pracownikami sektora uspołecznionego, jak inni.

Kryzys w roku 1980 i jego następstwa postawiły w nowym świetle zagadnienie miejsca aparatu państwowego w systemie sprawowania władzy. Wyraźniejszy rozdział partii od państwa, uniezależnienie się związków zawodowych i innych organizacji społecznych oraz usamodzielnienie się państwowych podmiotów gospodarczych — wszystko to wywołało konieczność wzmocnienia aparatu państwowego i usprawnienia jego funkcjonowania, choćby dla stworzenia przeciwwagi wobec innych podstawowych sił działających w społeczeństwie⁷. Potrzebie tej sekunduje ewidentna „recydywa państwowej ideologii”⁸, której celem jest dowartościowanie państwa i przywrócenie mu większych wpływów⁹. Osiągnięcie tego celu jest jednak niemożliwe bez gruntownego przekształcenia pozycji prawnej kadr aparatu państwowego, dotychczasowa bowiem utrudnia realizowanie zadań administracyjnych, przeszkadzając w unowocześnieniu organizacji pracy, uniemożliwiając dysponowanie personelem stosownie do zmieniających się zadań i osłabiając społeczno-zawodowy prestiż pracowników państwowych.

Na tym tle pojawiła się myśl o powrocie do niektórych przynajmniej

⁷ J. Jończyk, *Związki zawodowe*, Wrocław 1981, s. 5, do sił tych — obok państwa — zalicza system partyjny i związki zawodowe. Według tego autora stan pożądany to stan koegzystencji owych sił, polegającej na spełnianiu przez nie swoich tylko funkcji. Nasuwają się tu dalekie analogie z wypracowanym jeszcze przed II wojną światową w amerykańskiej teorii poglądem o trzech siłach rządzących w USA — big government, big business, big labour.

⁸ Sformułowanie J. Jończyka, *Wprowadzenie do problematyki służb publicznych*, w: *Służby publiczne*, s. 9.

⁹ W dyskusjach, bardziej publicystycznych niż naukowych, nie brakuje nawet poglądów jaskrawo państwowo-centricznych — por. wypowiedź K. Koźniewskiego, *Czyżby: koniec z państwem?*, *Polityka* nr 6 z 27 III 1982.

rozwiązań znanych dawnemu prawu urzędniczemu, które przecież wyrosło „z apoteozy państwa i kultu mocnej władzy”¹⁰. Zwolennikami takiego podejścia byli również sami pracownicy państwowi¹¹. Także doktryna prawa pracy optowała za nawrotem do prawa urzędniczego, wychodząc z założenia, że zasady organizacji i status prawny służby państwowej mają w znacznej mierze charakter ponadustrojowy¹². Uchwalona w tych warunkach ustawa z 16 IX 1982 o pracownikach urzędów państwowych¹³ rzeczywiście odwołuje się w wielu sprawach do regulacji zawartych w ustawie z 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Poniżej skomentowane zostaną pokrótce wybrane instytucje prawne nowego prawa urzędniczego, charakteryzujące status urzędników państwowych jako status szczególny¹⁴.

2. Podstawowa wartość nowej regulacji polega na tym, iż jest to regulacja ustawowa. Statut prawny urzędników państwowych (ustawa przywróciła termin „urzędnik państwowy”, zaniechany po 1945 r.) zyskał w ten sposób dobitniejsze wyodrębnienie i wyższą rangę, co — przynajmniej w oczach urzędników — podnosi ich autorytet społeczny.

Ustawa wraz z aktami wykonawczymi tworzy system prawa urzędniczego, różniącego się pod wieloma względami od powszechnego prawa pracy. Łączność wzajemną zapewnia art. 5 k.p., nakazujący stosować przepisy k.p. w sprawach nie uregulowanych inaczej w przepisach szczególnych (tu: w prawie urzędniczym).

Ustawa obejmuje pracowników centralnej i terenowej administracji państwowej i — posiłkowo — innych pracowników aparatu państwowego, co działa ujednolicająco na bardzo dotąd nieuporządkowany statut prawny pracowników państwowych.

Zakres przedmiotowy ustawy jest szeroki, szerszy nawet niż zakres ustawy o p.s.c, dzięki czemu w pełni zasługuje ona na miano pragmatyki, jako że normuje wszystkie najważniejsze elementy zawodowej kariery urzędniczej: rygory selekcyjne, nawiązanie, zmiany i ustanie stosunku pracy, obowiązki urzędników, ich odpowiedzialność oraz ich uprawnienia i sposób dochodzenia roszczeń. W odróżnieniu od ustawy z 1922 r. nowa pragmatyka zajmuje się także przedstawicielstwem pra-

¹⁰ T. Zieliński, *Podstawowe problemy reformy prawa służby państwowej w PRL*, PiP 1982, nr 9, s. 45.

¹¹ Sądzić tak można chociażby na podstawie projektu pragmatyki służbowej, przygotowanego przez Zw. Zawod. Prac. Państwowych i Społecznych w 1981 r.

¹² J. Jończyk, *Wprowadzenie do problematyki*, s. 28. Por. też T. Zieliński, *Podstawowe problemy*, s. 51.

¹³ Dz. U. nr 31, poz. 214. Zwana dalej ustawą.

¹⁴ Szczegółowe analizy dotyczące sytuacji prawnej pracowników administracji państwowej zawiera praca zbiorowa pod red. J. Łętowskiego, *Pracownicy administracji*, Ossolineum (w druku).

cowniczym. Wprowadza ona nową klasyfikację pracowników urzędów państwowych: w miejsce dotychczasowego ich podziału na powoływanych i umownych, wyodrębnia urzędników i pracowników nie będących urzędnikami. Ci ostatni są zatrudniani na podstawie umowy o pracę, zaś urzędnicy na podstawie mianowania, wyjątkowo umowy¹⁵. Pracownicy nie będący urzędnikami tworzą personel pomocniczo-obsługowy urzędów. Ich sytuacja tylko w dziedzinie niektórych uprawnień przedstawia się w sposób szczególny, nie, wymaga bowiem tego charakter wykonywanej przez nich pracy.

W grupie urzędników, uwzględniając przepisy płacowe i dotyczące organizacji aparatu administracji, można wyróżnić trzy kategorie: personel merytoryczny wykonawczy (referenci, księgowi, rewidenci, inspektorzy itd.), personel kierowniczy (kierownicy urzędów terenowych, główni księgowi, dyrektorzy i kierownicy wydziałów) i samodzielny (specjaliści, wizytatorzy itp.) oraz wyższy personel kierowniczy (osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe¹⁶). Ta ostatnia kategoria osób ustawie z 16 IX 1982 podlega tylko częściowo. Osobne przepisy, z Konstytucją i ustawą o radach narodowych na czele, regulują powoływanie i odwoływanie tych osób ze stanowisk, ich obowiązki, wynagrodzenie i szczególne uprawnienia emerytalne¹⁷.

Powyższy podział urzędników jest w pewnej mierze podziałem konwencjonalnym. Polskie prawo urzędnicze nie hierarchizuje w każdym razie tak drobiazgowo urzędników na grupy, kategorie, rangi itp., jak to ma miejsce w innych krajach. W efekcie nie istnieją żadne sztywne reguły kariery urzędniczej, co ma swoje ujemne i dodatnie strony — można przez całe zawodowe życie pozostać referentem, ale można piąć się na wyższe stanowiska bez żadnych formalnie przeszkód, jeśli pominąć rosnące wymagania kwalifikacyjne.

Nowe prawo urzędnicze nie zmienia organizacji kadry administracyjnej. Jest to nadal administracja w zasadzie rządowa i te same przepisy obejmują zarówno pracowników urzędów centralnych, jak i urzędów terenowych. Personel tych urzędów nie tworzy właściwie korpusu, nie został więc podporządkowany centralnemu kierownictwu czy choćby centralnemu koordynatorowi, tak jak to jest w niektórych państwach, np. w Wielkiej Brytanii, gdzie powołano Ministerstwo Służby Publicznej (the Civil Service Department), na czele którego stoi premier jako szef Korpusu Służby Państwowej. Wskutek tego prowadzenie polityki

¹⁵ Zob. art. 1-6 ustawy i rozporządzenie RM z 8 XI 1982 w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania, Dz. U. nr 39, poz. 257.

¹⁶ Wykaz tych osób zawiera ustawa z 31 VII 1981 o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. nr 20, poz. 101.

¹⁷ Zob. ustawę cytowaną wyżej i art. 56 - 58 ustawy z 14 XII 1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. nr 40, poz. 267.

kadrowej należy do kierowników urzędów. Można się jednak spodziewać że Prezes RM i właściwy w tych sprawach Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w drodze aktów samoistnych ustalą jednolite reguły przygotowywania kadry urzędniczej, jej rekrutacji i doskonalenia, awansowania, rozmieszczania itp.: urzędy państwowe nie są wszak ani samodzielne, ani samorządne. Sprawa jest ważna, bo wskazówki ustawowe tu nie wystarczają, zaś powierzenie gospodarki kadrowej wyłącznie urzędom zagraża jednolitości działania administracji państwowej.

Tak czy inaczej można chyba wypowiedzieć pogląd, iż nowa pragmatyka nie eksponuje zasady hierarchii kadr aparatu państwowego, na której oparta była organizacja tradycyjnej służby państwowej. Co więcej, osłabia tę zasadę, przesuując uprawnienia pracodawcy z rąk organów nadrzędnych nad urzędami do samych urzędów. Rozwiązanie to harmonizuje z art. 3 k.p., uznającym, iż pracodawcą jest nie państwo, lecz urząd.

3. Selekcja kadr urzędniczych zawsze była obwarowana ścisłymi przepisami, toteż i ustawa o pracownikach urzędów państwowych utrzymuje zaostrzone rygory selekcyjne, niektóre z nich modyfikując i dodając nowe. Rygory te dotyczą zarówno pracowniczej zdolności prawnej, jak i kwalifikacji zawodowych oraz postawy politycznej i moralnej kandydatów do pracy w urzędach.

Nowością jest wymóg odbycia aplikacji administracyjnej (art. 7 ustawy). Aplikacja jako rodzaj praktyki zawodowej jest w swej konstrukcji zbliżona do jednorocznej służby przygotowawczej z ustawy o p.s.c. Jako instytucja prawna nie budzi większego zaciekawienia. Pojawia się jednak pytanie, jakie przepisy w sprawach nie uregulowanych w ustawie i w rozporządzeniu RM z 8 XI 1982 w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych¹⁸ stosować do aplikantów. Ustawa o p.s.c. stała na stanowisku, iż powinny to być przepisy o urzędnikach i ten pogląd należy raczej zaakceptować.

Nowa pragmatyka łagodzi chyba nieco wymagania polityczne stawiane kandydatom na urzędników. Rozporządzenie RM z 20 XII 1974 żądało właściwej postawy ideowej, ustawa z 16 IX 1982 poprzestaje na wymogu właściwej postawy obywatelskiej, dającej rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu państwa socjalistycznego (art. 3 pkt. 4). Samo utrzymanie tego wymogu świadczy o tym, że ustawodawca odrzucił ideę politycznej neutralności kadr aparatu państwowego. Jednakże zmiana terminologii może ułatwiać interpretację, iż dostęp do tego aparatu mają nie tylko obywatele aktywnie zaangażowani w realizację założeń ustrojowych PRL, ale i osoby nie demonstrujące poglądów

¹⁸ Dz. U. nr 39, poz. 258.

politycznych sprzecznych z tymi założeniami (choć być może takie poglądy żywiące). Przy innej wykładni trudno byłoby art. 3 pkt 4 ustawy pogodzić z art. 25 ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który zapewnia równy dostęp do służby publicznej, bez względu m. in. na wyznawane poglądy polityczne.

Jak wspomniano, dwa są rodzaje aktów kreujących stosunki pracy urzędników — mianowanie i umowa o pracę jako akt uzupełniający. Likwidacja powołania, przewidzianego w rozporządzeniu RM z 20 XII 1974 jako podstawa zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych, nastąpiła w nie całkiem jasny sposób. Art. 50 ustawy nie eliminuje powołania ex lege, lecz zobowiązuje kierowników urzędów do dokonania mianowania pracowników zajmujących stanowiska obsadzone w tym trybie, w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Nie rozwiązuje to problemu charakteru prawnego dawnego stosunku pracy z powołania i rodzaju przepisów stosunek ten regulujących w okresie przejściowym. Nie ma chyba tu innego wyjścia, jak przyjąć, iż z dniem 1 I 1983 do tych stosunków pracy znajdują zastosowanie przepisy ustawy o stosunku pracy z mianowania.

Podobne kwestie wynikają z aktów prawnych dotyczących ustroju administracji państwowej, również posługujących się pojęciem powołania, tym razem na stanowiska organów państwowych i ich zastępców. Ustawa z 16 IX 1982 przepisów tych nie narusza, o czym sama stanowi w art. 45, a zatem nie będzie możliwe wykorzystanie w tych przypadkach art. 50. Należy, sądzę, przyjąć, że podstawą zatrudnienia jest tu powołanie równoznaczne z mianowaniem, dlatego że owo powołanie rodzi skutki identyczne jak mianowanie, przyporządkowując pracowników powoływanych przepisom o stosunku pracy z mianowania. Akty powołania, o jakich mowa, nie mają, rzecz jasna, nic wspólnego z powołaniem z art. 68 k.p.

W nowym świetle ustawa stawia zagadnienie charakteru prawnego aktu mianowania. Nigdy dotąd nie było wątpliwości, iż nominacja jest aktem administracyjnym, lecz obecnie mogą one powstać. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, mianowania dokonuje kierownik urzędu — nie jako organ państwa, lecz jako kierownik zakładu pracy. Skutkiem mianowania jest powstanie stosunku pracy; to, czy w ramach tego stosunku urzędnik wykonuje władztwo państwowe, z przepisów pragmatyki nie wynika. Mianowanie przeto samo przez się nie może być traktowane jako akt inwestytury — gdyby taką rolę mu przypisywać, to tylko na gruncie przepisów leżących poza prawem pracy. I wreszcie — spory powstające na tle aktu mianowania rozstrzygane są nie w trybie administracyjnym, lecz w trybie określonym w k.p. W sumie można pokusić się o pogląd, iż mianowanie urzędników państwowych nie jest aktem administracyjnym, lecz swoistą jednostronną formalnie

czynnością prawa pracy, podlegającą w kwestiach nie uregulowanych w pragmatyce przepisom k.p. i k.c. (art. 5 i art. 300 k.p.), nie zaś przepisom k.p.a.

4. Trwałe i istotne zmiany klasycznych stosunków służbowych następowały w drodze przeniesienia służbowego, dokonywanego na wniosek pracownika albo z urzędu — za zgodą lub bez jego zgody. Zawsze jednak prawna możliwość przeprowadzania zmian przysługiwała tylko władzy służbowej. Obowiązek zaś poddania się decyzjom o przeniesieniu, podjętym bez zgody urzędnika mianowanego, traktowany był jako najdobitniejszy przejaw prawnej zależności urzędnika od państwa. Nowa pragmatyka ten węzeł podległości zrywa radykalnie, idąc w ten sposób z duchem czasu: przeniesienie „przymusowe”, z różnych przyczyn, po prostu się przeżyło. W jej słowniku jest wszelako pojęcie przeniesienia do innego urzędu, w tej samej lub w innej miejscowości, na wniosek lub za zgodą urzędnika. Jeśli jednak zważyć, że nie zachodzi tu zmiana treści tego samego stosunku pracy, lecz ustanie jednego i powstanie innego, to jasne się staje, że użycie terminu „przeniesienie” jest po prostu wadliwe. Jest wadliwe dlatego jeszcze, że przenosić urzędnika może tylko organ nadrzędny, tymczasem ustawa uprawnia do „przeniesienia” daje kierownikowi nowego urzędu, działającemu w porozumieniu z kierownikiem urzędu dotąd urzędnika zatrudniającego. W istocie rzeczy została tu wykorzystana konstrukcja zmiany miejsca pracy w trybie tzw. porozumienia międzyzakładowego, nic nie mająca wspólnego z podległością pracownika. Dlatego zapewne art. 10 ust. 2 ustawy pozwala „przenosić” nie tylko urzędników mianowanych, ale i umownych.

Przenoszenie urzędników (wyłącznie mianowanych) na inne stanowisko w tym samym urzędzie ustawa (art. 10 ust. 5) dopuszcza tylko w razie utraty zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy, za zgodą urzędnika. Nie ma jednak przeszkód, aby i w innych przypadkach następowała zmiana stanowiska czy miejsca pracy. Gdyby rozumować inaczej, trzeba by dojść do paradoksalnego wniosku, że ustawa chroni treść stosunku pracy przed zmianami zgodnymi z wolą obu stron i że stabilizacja treści idzie dalej niż ochrona samego istnienia stosunku pracy. Sens art. 10 ust. 5 jest tylko taki, iż daje on urzędnikowi uprawnienie do zachowania na nowym stanowisku dotychczasowego wynagrodzenia przez okres 3 miesiące. W pozostałych przypadkach przeniesień uprawnienie to nie przysługuje.

Ponieważ ustawa w art. 15 dopuściła wypowiedzanie stosunku pracy przez urzędnika mianowanego, a tym samym (argumentum a maiori ad minus) zezwoliła na wypowiedzenia zmieniające, można byłoby wyróżnić trzy rodzaje czynności zmieniających warunki pracy i płacy urzędników mianowanych:

1) przeniesienie na inne stanowisko, z urzędu za zgodą urzędnika, w trybie art. 10 ust. 5 ustawy (odpowiadające wypowiedzeniu warunków pracy i płacy przez podmiot zatrudniający),

2) porozumienie stron,

3) wypowiedzenie warunków pracy i płacy przez urzędnika.

Zestaw tych czynności świadczy o tym, że ustawa z 16 IX 1982 odstąpiła od klasycznego wzorca stosunku służbowego również w sferze zmian warunków pracy i płacy.

Przejsiowe, lecz istotne zmiany treści stosunku pracy są przeprowadzane za pomocą tzw. poleceń zmieniających. Obowiązek pracownika poddania się takim poleceniom nazywany jest dyspozycyjnością¹⁹. Zwykle się sądzić, że dyspozycyjność pracowników mianowanych jest silniejsza niż dyspozycyjność pracowników umownych. Różnie się ten sąd sprawdza na tle różnych pragmatyk; na tle pragmatyki tu omawianej sprawdza się tylko częściowo.

Dyspozycyjność co do rodzaju pracy, polegająca na obowiązku urzędnika (mianowanego i umownego) wykonywania pracy innej przez okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym (art. 10 ust. 1 ustawy), jest nie wyższa niż dyspozycyjność pracowników podlegających powszechnemu prawu pracy (art. 42 § 4 k.p.). Natomiast zwiększona jest dyspozycyjność urzędników mianowanych co do miejsca pracy. W uzasadnionych wypadkach mają oni obowiązek wykonywania pracy w innym urzędzie w tej samej lub w innej miejscowości przez okres do 6 miesięcy, nie częściej jednak niż co 2 lata (art. 10 ust. 3).

Dyspozycyjność co do miejsca pracy pracowników podlegających w tym zakresie k.p. też oczywiście, choć nie artykułowana wprost, istnieje, z tym że jej podstawą jest ogólny obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy (art. 100 § 2 pkt 5 k.p.), a jej rozmiary czasowe nie są prawnie ustalone. Trudno jednak sobie wyobrazić, aby potrzeby zakładu pozwalały wykorzystywać pracownika przy pracach w innym niż stałe miejsce w jakichś dłuższych okresach czasu.

Dyspozycyjność co do czasu pracy ani w k.p., ani w pragmatyce nie jest ujęta w ramy osobnych przepisów — i tu wynika ona pośrednio z obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy. Są jednak podstawy, aby dyspozycyjność urzędników, także umownych, uznawać za silniejszą, tak jak silniejszy jest ich obowiązek dbałości o sprawne i prawidłowe wykonywanie zadań urzędu (art. 17 ust. 1).

Ogólnie biorąc, w porównaniu z rozporządzeniem z 20 XII 1974 poziom dyspozycyjności urzędników kontraktowych nie uległ pod rządami nowej pragmatyki zmianie, zaś dyspozycyjność urzędników mianowanych przewyższa dyspozycyjność urzędników umownych tylko dzięki

¹⁹ J. Strugała, *Podporządkowanie i dyspozycyjność pracowników*, RPEiS 1977, z. 1, s. 24 i 25.

obowiązkowi wykonywania pracy w ramach delegacji do 6 miesięcy. Możliwości dysponowania urzędnikiem są zatem obecnie nieporównywalnie słabsze niż te, jakie dawała ustawa o p.s.c. i jakie stwarzają niektóre z aktualnie obowiązujących pragmatyk pracowników mianowanych. Niekoniecznie przecież trzeba w tym upatrywać zagrożenia dla sprawności administracji. Z pewnego punktu widzenia łągodzenie zależności urzędnika od pracodawcy jest korzystne, albowiem zmusza do lepszego organizowania procesów pracy, uważniejszego rozmieszczania kadr i uruchamiania mniej konfliktowych niż trwałe bądź czasowe przeniesienie form przepływu kadr pomiędzy jednostkami organizacyjnymi aparatu państwowego.

5. Ustanie stosunku pracy urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę następuje w całości według reguł kodeksowych. Własnymi postanowieniami pragmatyka normuje jedynie ustanie stosunku pracy urzędników mianowanych i to w sposób pod pewnymi względami nowoczesny. Zrywa ona z niektórymi anachronizmami, uparcie utrzymywanymi w wielu wydanych już po kodyfikacji pragmatykach. Wprowadza mianowicie porozumienie stron jako sposób rozwiązania stosunku pracy z mianowania i dopuszcza wypowiedzenie tego stosunku przez urzędnika (art. 15), łamiąc tym samym monopol pracodawcy na podejmowanie czynności prawnych rozwiązujących. Poddaje też wypowiedzenie stosunku pracy przez urząd kontroli przedstawicielstwa pracowniczego (art. 13 ust. 4).

Tradycyjna zdobycz urzędników — wzmożona ochrona trwałości zatrudnienia jest respektowana; ich zwolnienie może nastąpić jedynie z powodów wyliczonych w ustawie (art. 13 i 14). Katalogi przyczyn zwolnienia nie są nadmiernie rozbudowane, a same przyczyny sformułowane zostały dostatecznie jasno, aby uniemożliwić ich rozszerzającą wykładnię. Prawna stabilizacja zatrudnienia zasługuje na pełną akceptację, ponieważ ułatwia utrzymanie niemobilnej grupy urzędników związanych z wykonywanym zawodem, sprzyja podwyższaniu kwalifikacji i podnosi atrakcyjność pracy w administracji.

Pragmatyka stara się zachować ścisły związek z powszechnym ustawodawstwem pracy, powołując się na nie w sprawach przez siebie nie uregulowanych. Wywołuje to nie zawsze jasne sytuacje, gdyż nie wiadomo czy do stosunku pracy z mianowania mają być stosowane jedynie przepisy o szczególnej ochronie wszystkich stosunków pracy, bez względu na podstawę ich powstania, czy również przepisy k.p. o umowie o pracę. Gdyby i te ostatnie wchodziły tu w rachubę, ochrona trwałości stosunku pracy urzędników mianowanych zwiększałaby się niejako podwójnie.

Podobne wątpliwości powstają w związku z regulacją wygaśnięcia stosunku pracy z mianowania. Ustawa w art. 14 ust. 4 przewiduje wy-

gaśnięcie tego stosunku w przypadkach określonych w k.p. i w przepisach szczególnych, ale znowu nie jest oczywiste, czy chodzi tu także o przepisy o wygasaniu umów o pracę.

Przypomnieć na koniec warto, że ustanie stosunków pracy pracowników zajmujących stanowiska organów administracji państwowej i ich zastępców następuje nie według przepisów pragmatyki, lecz według przepisów o powoływaniu i odwoływaniu tych organów. Stosunki te nie są prawnie stabilizowane, a ochrona interesów pracowników odwoływanych zapewniana jest wyłącznie świadczeniami o charakterze odpraw.

6. Obowiązki urzędników państwowych wynikają z k.p. (obowiązki ogólne), pragmatyki (obowiązki szczególne) oraz z przepisów ustalających podział pracy w urzędach (obowiązki indywidualne)²⁰. Obowiązki szczególne obejmują na równi urzędników mianowanych i umownych i dają się podzielić na obowiązki znane kodeksowi, ale w pragmatyce uregulowane „mocniej” (obowiązki kwalifikowane) oraz obowiązki nie przewidziane w powszechnym ustawodawstwie pracy (obowiązki dodatkowe)²¹.

Obowiązki kwalifikowane przejęte zostały z rozporządzenia RM z 20 XII 1974 z drobnymi tylko korektami, nie zawsze zresztą szczęśliwymi. Obowiązki dodatkowe uzupełnione zostały dwiema ważnymi powinnościami — złożenia deklaracji majątkowej (art. 17 ust. 4) i powstrzymania się od strajków (art. 19 ust. 3). Oświadczenie o swoim stanie majątkowym urzędnik składa w momencie nawiązania stosunku pracy i później na żądanie kierownika urzędu. Tak oto, poprzez poddanie kontroli kierownika urzędu stanu majątkowego urzędników, pragmatyka stara się zapobiegać nadużywaniu władzy dla osiągnięcia korzyści materialnych. Sposób ten bywa stosowany w wielu krajach, ale z góry zaliczyć go raczej należy do rzędu mało skutecznych.

Zakaz uczestniczenia urzędników państwowych w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika „wymuszony” został rozwojem naszego ustawodawstwa związkowego. Ponieważ ustawa z 8 X 1982 o związkach zawodowych²² usankcjonowała prawo do strajku, pragmatyka nie mogła nie wypowiedzieć się w tej sprawie. Prawie wszędzie funkcjonariusze publiczni są ograniczani w korzystaniu z prawa do strajku i zawsze istnieją jakieś bariery: podmiotowe, przedmiotowe, proceduralne itp. Jednakże totalny zakaz strajku i wszelkich innych zbiorowych akcji protestacyjnych nie może nie wpłynąć osłabiająco na i tak

²⁰ Por. W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 416.

²¹ Z. Sypniewski, *Obowiązki pracowników podlegających przepisom szczególnym*, RPEiS 1977, z. 1.

²² Dz. U. nr 32, poz. 216.

już niezbyt mocne przedstawicielstwo pracownicze w aparacie państwowym.

Ogólna ocena regulacji obowiązków urzędników państwowych w ustawie z 16 IX 1982 nie może być jednoznaczna. Akt ten nie podtrzymuje w zasadzie ani konstrukcji powinnościowych podkreślających elementy służby, ani terminologii podbudowującej te elementy. Preferuje przy tym jakość pracy urzędniczej, kładąc nacisk na sumiennosc i staranność oraz dbałość o interesy urzędu. Dystansuje się jednak od k.p. poprzez powtarzanie sformułowań z art. 100 k.p. Inną jego ujemną stroną jest niestaranność językowo-stylistyczna, charakterystyczna niestety dla wielu ostatnio wydanych aktów prawnych, nie tylko zresztą z zakresu prawa pracy.

Wobec tego, że obciążenie obowiązkami urzędników państwowych jest słabsze niż kiedyś w ustawie o p.s.c, uzasadnione jest pytanie, na ile trafne jest przypisywanie stosunkom pracy tych osób cech stosunku służbowego. Jeżeli o istnieniu tego stosunku wnosić nie na podstawie rodzaju zadań wykonywanych przez urzędników państwowych, lecz na podstawie stopnia prawnej zależności urzędników od pracodawcy (nie można bowiem, jak sądzę, mylić urzędniczej działalności usługowej ze służbą), wówczas da się postawić tezę, iż w stosunkach pracy urzędników państwowych elementów służby jest niewiele. Tezę tę można zastrzyć: stosunki zatrudnienia urzędników państwowych podlegających ustawie z 16 IX 1982 są stosunkami pracy, a nie stosunkami służbowymi.

7. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków obciążających urzędników państwowych jest niejednakowa, bo surowsza dla urzędników mianowanych niż dla urzędników umownych. Ci ostatni, tak jak pracownicy urzędów nie będący urzędnikami, podlegają kodeksowej odpowiedzialności porządkowej, ci pierwsi odpowiedzialności dyscyplinarnej, aczkolwiek obowiązki obu grup urzędników prawie się nie różnią. Raz jeszcze odcisnęło się piętno tradycji — rodzaj odpowiedzialności bardziej jest związany z podstawą zatrudnienia niż z zakresem powinności.

Ustawa nie używa, jak niektóre inne pragmatyki, pojęcia odpowiedzialności służbowej, pojęcie takie jest jednak uprawnione na łączne oznaczenie szczególnej odpowiedzialności porządkowej i odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników mianowanych.

Odpowiedzialność porządkowa z art. 34 i 35 ustawy jest odpowiedzialnością przed zakładem pracy i na tym właściwie kończą się jej parantele z kodeksową odpowiedzialnością porządkową (art. 108-113 k.p.). Uregulowana jest lakonicznie, lecz wyczerpująco, wobec czego nie zachodzi możliwość stosowania k.p., którym inne pragmatyki i tu się posiłkowo posługują. Karą porządkową jest upomnienie nakładane przez kierownika urzędu zwolnionego od przestrzegania jakiegokolwiek pro-

cedury. Urzędnikowi mianowanemu przysługuje odwołanie w trybie reklamacyjnym do kierownika jednostki nadrzędnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników mianowanych²³ jest oparta na kanonach, według których budowane są systemy tej odpowiedzialności i w innych pragmatykach. Jest to odpowiedzialność wyższego stopnia, stąd i kary są surowsze: od nagany po wydalenie z pracy w urzędzie. Egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej należy do komisji dyscyplinarnych I i II instancji. Komisje powoływane są przez kierowników urzędów, przy których działają, jednakże są to ciała niezawisłe.

Dotąd odpowiedzialność dyscyplinarną kwalifikowano jako odpowiedzialność przed państwem, o administracyjnoprawnym charakterze²⁴. Różniło ją to od odpowiedzialności porządkowej, choć obie są przecież rodzajami odpowiedzialności ustawowej i obciążają pracowników z tytułu naruszenia przez nich obowiązków. Wydaje się, że zmierzch ideologii służby i przemiany w konstrukcji prawnej stosunku pracy urzędników mianowanych domagają się weryfikacji tego poglądu. Jest to jednak temat na osobne opracowanie.

8. Uprawnienia urzędników przewidziane w ustawie z 16 IX 1982 należy traktować jako uprawnienia szczególne (przywileje branżowe); oprócz nich urzędnikom przysługują uprawnienia wynikające z k.p. i z innych aktów powszechnego prawa pracy.

Istnieje wątpliwość, czy wśród przywilejów umieścić można wysokość wynagrodzenia za pracę. Rozporządzenie RM z 8 XI 1982 w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych²⁵ ustanawia stosunkowo wysokie stawki wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, ale na tych dwóch składnikach wyczerpuje się w zasadzie stały dochód z pracy w aparacie państwowym. Pracownicy przedsiębiorstw np. mogą mieć niższe stawki osobistego zaszeregowania, jednakże korzystają z innych jeszcze dodatkowych wypłat, co sprawia, że ich zarobki ogółem są relatywnie wyższe (zwłaszcza ostatnio). Ustawodawca właściwie godzi się z tym, że płace w gospodarce zawsze będą wyprzedzać płace w aparacie państwowym, o czym może świadczyć art. 21 ust. 4, nakazujący dostosowywać płace urzędników do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w gospodarce uspołecznio-

²³ Zob. art. 34, 36 i 37 ustawy oraz rozporządzenie RM z 8 XI 1982 w sprawie zasad, składu i trybu powoływania komisji dyscyplinarnych, trybu powoływania rzeczników dyscyplinarnych oraz zasad i trybu postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi w urzędach państwowych, Dz. U. nr 39, poz. 260.

²⁴ Zob. zwłaszcza Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 181.

²⁵ Dz. U. nr 39, poz. 259 ze zmianą w 1983 r., Dz. U. nr 44, poz. 206.

nej. Prawne bariery przeciwko deprecjacji płac urzędników są zatem dość kruche.

Inne przywileje urzędników nie są ani nazbyt liczne, ani wartościowe majątkowo, chociaż są korzystniejsze niż przewidziane w przepisach dotychczasowych. Trudno zatem mówić o uprzywilejowanej pozycji urzędników w społeczeństwie. Jeśli zaś rzeczywiście właściwe funkcjonowanie aparatu państwowego jest dla społeczeństwa tak ważne, należałoby, przewyżając tendencje egalitarystyczne, śmiało wyposażać urzędników w dodatkowe uprawnienia, dla dobra publicznego.

9. Ustawa wprowadza mieszany system rozstrzygania sporów o roszczenia urzędników mianowanych. Zasadą jest rozpatrywanie tych sporów w trybie komisyjno-sądowym, ustalonym przez k.p. Natomiast odwołania urzędnika mianowanego od decyzji wyliczonych wyczerpująco w art. 38 ust. 1, to jest dotyczących wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, przeniesienia albo zlecenia wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe stanowisko i zawieszania w obowiązkach, rozpatrywane są przez kierownika organu nadrzędnego nad urzędem. Od decyzji wydanych przez ministra odwołanie nie służy.

Zestaw decyzji, od których służy odwołanie, jest dość zaskakujący. Nie ma w nim miejsca na decyzje o mianowaniu, a jest to przecież organizacyjno-prawny sposób obsadzania ważniejszych stanowisk w aparacie państwowym. Znalazły się tam natomiast decyzje, którym dotąd przypisywano charakter poleceń służbowych, dotyczących przejściowej zmiany miejsca i rodzaju pracy. Prowadzi to do dziwnego zdyferencjowania sytuacji urzędników mianowanych i umownych — mianowani mogą podważać legalność i zasadność poleceń kierujących ich do pracy innej bądź w innym miejscu, umowni zaś takiej możliwości są pozbawieni, gdyż nie stwarza jej art. 264 k.p. o właściwości rzeczowej komisji odwoławczych.

Tryb, w jakim ma następować rozstrzyganie odwołań przez kierownika organu nadrzędnego, nie jest wskazany. Z okoliczności, iż od decyzji wymienionych w art. 38 przysługuje urzędnikowi skarga do sądu administracyjnego, wnosić można, że decyzje te są aktami administracyjnymi, a trybem właściwym jest tryb przewidziany w k.p.a.

10. Przed wejściem w życie nowej ustawy o związkach zawodowych prawo pracowników państwowych do tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych objęte było regulacjami powszechnymi, wskutek czego położenie przedstawicielstwa pracowniczego w aparacie państwowym nie różniło się wielce od sytuacji innych związków zawodowych. Nowa pragmatyka (art. 40) obraz ten zmienia diametralnie. Dopuszcza co prawda zrzeszanie się pracowników urzędów państwowych w związkach zawodowych, ale 1) mogą to być jedynie „własne” branżowe związki pracow-

ników państwowych (co jest przejawem ograniczenia wolności związkowej, obcym ustawie o związkach zawodowych), 2) nie wszyscy urzędnicy mają do nich dostęp.

Zakaz zrzeszania się obejmuje urzędników zatrudnionych na wysokich stanowiskach, związanych z wykonywaniem funkcji kierowniczych lub z tworzeniem polityki²⁶ i urzędników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter²⁷.

Zakaz powyższy w świetle norm międzynarodowego prawa pracy, wynikających z ratyfikowanych przez Polskę konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, może budzić wątpliwości. Rzecz w tym, że konwencja nr 87 z 1948 r., dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, zapewnia wszystkim pracownikom, bez jakiegokolwiek rozróżnienia, wolność zrzeszania się w organizacjach mających na celu popieranie i ochronę interesów pracowniczych. Nie obejmuje natomiast urzędników państwowych konwencja nr 98 z 1949 r., dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych. W myśl obu cytowanych konwencji osoby wykonujące funkcje publiczne właściwe dla administracji państwowej korzystają z wolności związkowej przewidzianej w konwencji nr 87, mogą być natomiast pozbawione ochrony przed dyskryminacją antyzwiązkową oraz prawa prowadzenia rokowań zbiorowych normowanych konwencją nr 98²⁸.

Powyższym, ujemnym dla urzędników państwowych konsekwencjom zapobiega konwencja nr 151 z 1978 r. dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, ratyfikowana przez Polskę w 1982 r. Nie dotyczy ona jednak wolności związkowej i dlatego nie może stwarzać podstawy do całkowitego zakazu zrzeszania się urzędników zajmujących eksponowane stanowiska, wymienione w jej art. 1 ust. 2 i powtórzone w art. 40 ustawy z 16 IX 1982 o pracownikach urzędów państwowych²⁹.

Urzędnicy pozbawieni prawa wstępowania do związków mogą, wespół z pracownikami urzędów nie zrzeszonymi w związkach, powoływać rady pracownicze, których zadaniem jest ochrona i reprezentowanie wo-

²⁶ Zob. zarządzenie nr 27 Prezesa RM z 25 XI 1982 w sprawie określenia w urzędach państwowych stanowisk, których zajmowanie wyłącza prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, M. P., nr 30, poz. 262.

²⁷ Ustalenie wykazu tych stanowisk należy do właściwych ministrów i wojewodów.

²⁸ Zob. szerzej L. Florek, *Podstawowe założenia wolności związkowej w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, w: *Z problematyki związków zawodowych i współuczestnictwa pracowników w zarządzaniu*, Studia i Materiały Instytutu Pracy i (Spraw Socjalnych, Warszawa 1982, s. 22.

²⁹ W żadnym razie nie jest trafna supozycja, jakoby konwencja nr 151 odmawiała w ogóle prawa koalicji urzędnikom, o których tu mowa — tak zaś poseł F. Sadurski, prezentujący projekt pragmatyki urzędniczej na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 IX 1982.

bec kierowników urzędów interesów pracowników rady te tworzących³⁰. Rozwiązanie to w dyskusji sejmowej uznane zostało za trafne i niezbędne dla właściwego działania urzędów państwowych. Zdaje się jednak, że jest to ocena nazbyt uproszczona. Rady są ciałami wyłącznie zakładowymi, nie masowymi, pozbawionymi szerszego zaplecza społeczno-organizacyjnego. Ich możliwości działania są więc z góry ograniczone. Czy zaś można zakładać, że im słabsze przedstawicielstwo pracownicze tym większa efektywność urzędów państwowych?

Istnienie rad pracowniczych może ponadto powodować dezintegrację załogi urzędu i osłabiać wpływy związków zawodowych³¹. Wszystko zaś wskazuje na to, że tylko związki zawodowe stanowią najwłaściwszą reprezentację pracowniczą, także w urzędach³².

11. Można chyba w podsumowaniu powiedzieć, że status prawny urzędników państwowych został przez ustawę z 16 IX 1982 zbudowany kompromisowo. Ustawodawca zawrócił z drogi bezkrytycznego dostosowywania prawa urzędniczego do powszechnego prawa pracy, ale i oparł się w zasadzie niebezpieczeństwu przywracania przebrzmiałych już rozwiązań z arsenału państwa urzędniczego.

W statusie prawnym urzędników mniej jest więc — w stosunku do stanu sprzed 1 I 1983 — elementów opartych na wzorcach powszechnego ustawodawstwa pracy i mniej też — niż w ustawie o p.s.c. — elementów zaczerpniętych z klasycznego prawa urzędniczego. Te pierwsze to w szczególności: zamknięcie uprawnień pracodawcy w zasadzie w obrębie urzędu, rezygnacja z przymusowych przeniesień, dopuszczenie rozwiązania stosunku pracy z mianowania w trybie porozumienia stron i wypowiedzenia przez urzędnika mianowanego, częściowe otwarcie drogi sądowej dla roszczeń urzędników mianowanych. Na te drugie składają się zwłaszcza: mianowanie jako podstawa zatrudnienia, surowość rygorów selekcyjnych, zwiększona dyspozycyjność urzędników, obciążenie urzędników powinnościami wykraczającymi poza potrzeby pracy skoooperowanej, odpowiedzialność dyscyplinarna, przyznanie niektórym czynnościom charakteru decyzji administracyjnych i utrzymanie administracyjnego trybu rozstrzygania sporów powstających w związku z tymi decyzjami.

Można dyskutować, czy zestawienie rozwiązań typu zobowiązanie-

³⁰ Szczegółowe zasady współdziałania kierowników urzędów państwowych z radami pracowniczymi określa rozporządzenie RM z 8 XI 1982, Dz. U. nr 39, poz. 261.

³¹ Obawa ta nie jest płonna. Już pojawiają się poglądy, że względy praktyczne (uniknięcie dualizmu) przemawiają za tym, aby w urzędach funkcjonowały wyłącznie rady pracownicze — tak m. in. A. Mirończuk, *Status prawny rad pracowniczych*, Rzeczpospolita z 7 II 1983.

³² Tak też T. Zieliński, *Podstawowe problemy*, s. 55.

wego i typu administracyjnoprawnego jest optymalne, to znaczy czy rozwiązania te dobrane zostały na miarę aktualnych potrzeb państwa, społeczeństwa i samych urzędników. Na to pytanie odpowie jak zawsze praktyka. Niedobrze się jednak stało, że zbiorowe prawo pracy zamiast być płaszczyzną łączącą urzędników z pozostałymi pracownikami, pełni rolę linii demarkacyjnej. Jest to tendencja nienowoczesna³³, w dłuższym okresie czasu nie służąca ani urzędnikom, ani aparatowi państwa. Ale, miejmy nadzieję, *reculer pour mieux sauter* — czasem trzeba się cofnąć, aby móc skoczyć dalej.

Status prawny urzędników administracji państwowej może stać się statusem wzorcowym, a ustawa z 16 IX 1982 „kodeksem” wszystkich pracowników mianowanych, zatrudnionych i w aparacie państwowym i poza nim, pod warunkiem, że dostosowane zostaną do niej inne pragmatyki. Należałoby jednak unikać zbędnego pośpiechu, niektóre bowiem regulacje zawarte w ustawie powstały pod ciśnieniem bieżących okoliczności i muszą przejść próbę czasu.

LEGAL SITUATION OF CIVIL SERVANTS IN THE LIGHT OF THE ACT OF 16 SEPT. 1982

Summary

The article characterizes a legal status of civil servants falling under the Law of Civil Service Officers of 16 Sept. 1982.

The author presents and analyzes basic institutions contained in the Act related to entering, changes and expiry of officers' employment relation as well as to their rights, duties and responsibilities.

New regulation is adopting to some extent the provisions of traditional Civil Service Law which was previously based on the Act of Civil Service of 1922, it is also extending the provisions elaborated in common labor regulations on officers' employment relations arising from an act of appointment. In consequence the status of civil servants has a more mixed character. It is combining the elements of public law (appointment, higher subordination to superiors' discretion, disciplinary responsibility etc.) with the obligational ones (giving up compulsory transfers, possibility of dissolution of an employment contract by an officer, partial access to a recourse to the law).

An individual character of legal position of civil servants is particularly manifested in the scope of the so-called collective labor relations (by means of limiting unions' freedoms). In the author's opinion it is an obsolete tendency which is not contributing to the work effectiveness of the Civil Service.

³³ W wielu rozwiniętych krajach służba państwowa staje się terenem sukcesów związków zawodowych — zob. m. in. T. Zieliński, *Podstawowe problemy*, s. 47; G. Timsit, *Erozja*, s. 46 i nast.; E. L. Suntrup, *Status związków zawodowych w administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych A.P.*, w: *Służby publiczne*, s. 81 i nast.; *Status prawny służby państwowej w wybranych krajach Europy Zachodniej (W. Brytania, Francja, RFN)*, w opracowaniu Z. Sypniewskiego H. Lewandowskiego i W. Suchowicza, nie publikowany materiał Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1981 — wraz z cytowaną tam literaturą.