

Sprawozdanie z konferencji naukowej *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej* – poświęconej pamięci Profesor Teresy Górzyńskiej

19 kwietnia 2023 r. w Sali Lustrzanej Pałacu Staszica w Warszawie odbyła się konferencja naukowa pt. *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej*¹, zorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (dalej: INP PAN). Wydarzenie poświęcone zostało pamięci prof. Teresy Górzyńskiej, propagatorki idei służby cywilnej. W kwietniu 2023 r. minęła 10. rocznica jej śmierci. Patronat honorowy nad konferencją objęli Szef Służby Cywilnej Dobrosław Dowiati-Urbański, Rada Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego (dalej: KSAP).

Celem konferencji była debata nad przyszłością prawa służby cywilnej w polskim prawie. Pierwszy panel dotyczył tożsamości prawa służby cywilnej, drugi – perspektyw dalszych transformacji prawa służby cywilnej, a trzeci – stanu obecnego w ocenie orzecznictwa i doktryny. Przyczynkiem do podjęcia tejże debaty było – obchodzone w minionym roku – stulecie uchwalenia pierwszej ustawy o państwowej służbie cywilnej.

Otwarcia konferencji dokonała prof. INP PAN dr hab. Celina Nowak, dyrektor INP PAN. Słowo wstępne wygłosili Zdzisław Sipiera, Przewodniczący Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, dr Wojciech Federczyk, dyrektor KSAP i pracownik naukowy UKSW, oraz Dobrosław Dowiati-Urbański, Szef Służby Cywilnej. Pierwszy

¹ *Tożsamość i przyszłość polskiego prawa służby cywilnej. Konferencja poświęcona pamięci Profesor Teresy Górzyńskiej*, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, <https://inp.pan.pl/aktualnosci/tozsamosc-i-przyszlosc-polskiego-prawa-sluzby-cywilnej-konferencja-poswiecona-pamieci-prof-teresy-gorzynskiej> [dostęp 4 maja 2023 r.].

z prelegentów przybliżył działalność Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, będącej panelem polityczno-ekspertckim. W gronie rady zasiada pięciu polityków oraz czterech profesorów. Referent podkreślił, że w każdym czasie w państwie musi istnieć administracja. Należy mieć na względzie, że niekorzystne jest, by polityka przeważała nad prawem. Zdaniem przewodniczącego przed radą stoją znaczne wyzwania, a jednym z nich jest dążenie do zbudowania nowoczesnego państwa na podstawie dobrej administracji. Potrzebne są do tego doświadczenie, demokratyczne zmiany i wybitne umysły. Jako że rada jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, to nie podejmuje decyzji. Prelegent zapowiedział zmiany podnoszące rangę służby cywilnej, wyrażając nadzieję, że zmiany – które w jego ocenie są potrzebne – nadejdą w najszybszym możliwym czasie.

Doktor Wojciech Federczyk pokreślił, że administracja jest niezbędną funkcją państwa, czasem nawet niedostrzeganą przez obywateli, chociaż obejmuje wiele aspektów życia. Wskazał, że zmiana, reforma czy modernizacja administracji jest jej immanentną cechą, ponieważ zmianie ulegają zadania państwa w związku ze zmianami społecznymi i wszelakimi pojawiającymi się wyzwaniami – w ostatnich latach były to między innymi wojna na Ukrainie oraz pandemia. Prelegent podkreślił wagę udoskonalania, wprowadzania zmian, jak też perspektywicznego spojrzenia w przyszłość, mając na względzie doświadczenia historyczne. Polska ma ponad stuletnie doświadczenie w tym obszarze, ponieważ pierwsza ustawa o służbie cywilnej pochodzi z 1922 r. W trakcie pięćdziesięcioletniego okresu PRL „wyrwano” służbę cywilną i urzędników prawu publicznemu, włączając tę regulację do kodeksu prawa pracy. Reformując przepisy prawa cywilnego, konieczne jest uwzględnienie doświadczeń państwa oraz społeczeństwa.

Następnie odtworzono nagranie wideo, w którym Dobrosław Dowiat-Urbański zwrócił uwagę, że konferencja ma za zadanie kontynuację myśli prof. Teresy Górzyńskiej i podjęcie dyskusji w kwestii dalszego kierunku służby cywilnej, uwzględniając perspektywę gospodarczą, historyczną oraz polityczną.

Referat wprowadzający pt. *Perspektywy prawa służby cywilnej w poglądach prof. Teresy Górzyńskiej* wygłosił dr Wojciech Drobny z INP

PAN. Profesor Teresa Górzyńska podczas 30 lat pracy naukowej napisała kilkadziesiąt artykułów naukowych, w których przedstawiła kompleksowy zbiór poglądów. Jej pierwszą pracę opublikowano w 1978 r., natomiast ostatnia monografia została wydana już pośmiertnie. Profesor Teresa Górzyńska przeprowadziła unikatowe badania komparatystyczne w zakresie prawa urzędniczego. Poszerzała krajowe doświadczenia o aspekty międzynarodowe, z których wyłaniała się konkluzja, że przepisy prawa urzędniczego powinny wynikać z teorii państwa. Jej zdaniem prawo służby cywilnej należy postrzegać przez pryzmat prawa administracyjnego jako instytucję prawa administracyjnego. Pani Profesor w pierwszych latach transformacji badała status prawny pracowników samorządowych. Była członkiem grupy ekspertów opracowujących pierwszy projekt ustawy o służbie cywilnej, na którego kanwie została opracowana ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej. Od początku lat 90. prowadziła wykład seminaryjny na Uniwersytecie Warszawskim, w KSAP, PAN, na Akademii Leona Koźmińskiego, we Wszechnicy Polskiej. Została uhonorowana wysokimi odznaczeniami państwowymi, Złotym i Srebrnym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. Referent podkreślił, że Pani Profesor wyszczególniła cztery filary służby cywilnej: 1) uznanie jej przynależności do prawa publicznego, a nie prywatnego; 2) konstytucjonalizacja z racji uznania istnienia i funkcjonowania służby cywilnej jako warunek demokratycznego państwa prawa; 3) konieczność prowadzenia badań komparatystycznych; 4) uwzględnienie wagi prakseologicznego funkcjonowania służby cywilnej.

Panel I *Tożsamość prawa służby cywilnej – między prawem administracyjnym a prawem pracy* (moderator: dr Wojciech Drobny)

Doktor Przemysław Wszolek z Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłosił referat *Miejsce służby cywilnej w kryteriach wyodrębnienia prawa administracyjnego*. Prelegent przypomniał, że prof. Teresa Górzyńska zarzucała prawodawcy nierespektowanie nauki, była bowiem przeciwniczką „zawłaszczania” służby cywilnej przez prawo pracy. Pani Profesor i jej uczniowie podjęli wysiłek przywrócenia służby cywilnej na jej dawne, administracyjnoprawne tory, ponieważ natura administracyjna powinna stanowić fundament pojmowania tej instytucji. Referent wskazał

na wielość koncepcji wyodrębniania prawa administracyjnego. Służba cywilna ma cel oraz misję, jej działalność jest niezbędną, obowiązkową, ciągłą, systematyczną i powinna być prawidłowa, czyli zgodna z prawem. Prelegent omówił trzy płaszczyzny wyodrębnienia służby cywilnej: aksjologiczną, przedmiotową i podmiotową. Pierwsza z nich oznacza, że służba cywilna jest kształtowana przez wartości określone jako dobro wspólne. Determinantą jej działania jest etos urzędniczy i rozciąga się poza obowiązki pracownicze, poza miejsce oraz czas pracy. Druga określa podporządkowanie urzędnika poprzez nałożenie obowiązków i ograniczeń – nie w sposób umowny, lecz ustawowo. Trzecia wskazuje, że wykonują ją podmioty administrowane i administrujące, dotyczy na przykład czynności przymusowych, działalności reglamentacyjnej. Urzędnik służby cywilnej w imię służby, ze względu na rodzaj pracy ponosi osobiste ciężary i ograniczenia.

Profesor UW r dr hab. Jerzy Korczak przedstawił temat *Prawo urzędnicze w pograniczu prawa administracyjnego*. Prelegent wyjaśnił pojęcie „pogranicze prawa”, posługując się różnymi definicjami i poglądami na temat pogranicza prawa cenionych badaczy. Ewolucja prawa urzędniczego w Polsce jest przyczyną jego pogranicza z różnymi gałęziami, z materialnym prawem administracyjnym, ustrojowym prawem administracyjnym, prawem konstytucyjnym oraz prawem pracy. W wiekach XVIII i XIX prawo urzędnicze miało korzenie publicznoprawne jako część szczególnej prawa administracyjnego. W dwudziestoleciu międzywojennym, w trakcie którego przyjęto ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, przepisy te również miały charakter publicznoprawny. Natomiast od 1944 r. nastąpiło stopniowe odchodzenie od publicznoprawnego charakteru prawa urzędniczego na rzecz prawa pracy. Po 1982 r. nastąpiły próby przywrócenia przedwojennych tradycji. Referent podniósł, że omawiane pogranicze – jako wynik ewolucji przepisów prawa – nie było wynikiem zamierzonego procesu, należy jednak mieć na uwadze uwzględnianie w aktach prawnych także woli politycznej.

Profesor dr hab. Jakub Stelina z Uniwersytetu Gdańskiego omówił zagadnienie *Służba cywilna w doktrynie prawa pracy*. Prelegent przedstawił pogląd, że nie ma interakcji między naukowcami zajmującymi się

prawem pracy a znawcami prawa administracyjnego. Stąd bardzo ważny jest dialog i współpraca mające na celu wypracowanie dobrych funkcjonalnych rozwiązań służących wszystkim.

Temat wystąpienia dr. hab. Stefana Płażka z Uniwersytetu Jagiellońskiego brzmiał: *Czy przywrócić prawo urzędnicze prawu administracyjnemu – postulaty de lege ferenda*. Problemy, jakie są obecnie zauważalne w służbie cywilnej, a zostały omówione przez prelegenta, to między innymi bardzo słaba ochrona sądowa urzędników, brak kierunku rozwoju, brak kompasu urzędniczego, brak konsekwentnego planu rozwoju osobowego urzędnika, kwestia mianowań i preferowanie absolwentów KSAP. Zauważalne są również negatywne działania, jak na przykład przeprowadzanie reformy danej instytucji i zawieszanie na długi czas uprawnień pracowniczych, a następnie ustalanie nowych zasad na podstawie uznaniowej. Dochodzi do sytuacji, gdy nielegalnie zmienia się status z funkcjonariusza na pracownika bądź kończy się zatrudnienie.

Panel II *Perspektywy dalszych transformacji prawa służby cywilnej* (moderator: prof. INP PAN dr hab. Mateusz Błachucki)

Profesor dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz przedstawiła zagadnienie *Przyszłość pragmatyki służby cywilnej – unifikacja, dezintegracja czy zanik korpusu?* Prelegentka zauważyła, że w toku konferencji ukazał się także problem terminologiczny, w ślad za którym pojawiają się trudności pojęciowe. Pani Profesor podniosła, że służba cywilna to idea określonej administracji państwowej, idea przyjęta powszechnie, to pewien sposób myślenia o państwie, któremu „służą” urzędnicy. Celem ma być wspólczesne, racjonalne, rzetelne, demokratyczne działanie państwa. Zdaniem Pani Profesor zanik korpusu wydaje się niemożliwy, choć można zgodzić się ze sceptycznymi głosami, które wybrzmiały w poprzednim panelu. Zdaniem Pani Profesor postępująca dezintegracja służby cywilnej byłaby zagrożeniem dla państwa. Natomiast w odniesieniu do pytania o unifikację Pani Profesor zauważyła, że hasło służby cywilnej straciło sens, mimo że idea jest rozsądna i dobra. Unifikacja powinna dokonać się poprzez oparcie na fundamencie wartości. Nadszedł czas, by silna (także politycznie) jednostka nadała polskiemu prawu służby cywilnej nowy, zdecydowany impuls.

Wystąpienie pt. *Zmienna relacja prawa stosunku służbowego sensu stricto i pracowniczych stosunków służbowych na przykładzie wybranych pragmatyk służb mundurowych* wygłosił prof. UTHRad dr hab. Mariusz Wieczorek. Prelegent odwołał się do art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Jednocześnie wskazał na art. 33 konstytucji niemieckiej, regulujący obowiązek państwa wobec urzędników. Zdaniem referenta w polskiej ustawie zasadniczej brakuje odpowiednika takiej regulacji. Nawiązał do przepisów o służbach wywiadu wojskowego i kontrwywiadu wojskowego, Służbie Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Profesor M. Wieczorek omówił pragmatyki służbowe, wskazując na pojawiające się trudności oraz optymalne rozwiązania.

Kolejny referat wygłosiła prof. dr hab. Irena Lipowicz. Podjęła zagadnienie *Perspektywy służby cywilnej z punktu widzenia zasady dobrej administracji*. Pani Profesor zauważyła, że żyjemy w niepewnych czasach, administrujemy w warunkach niepewności i będzie się to pogłębiać. Postawiła tezę, że im bardziej sytuacja jest niepewna, tym bardziej potrzebne są tzw. wyspy pewności – według standardów europejskich taką oazą jest służba cywilna. Pani Profesor określiła, że globalizacja się skończyła, zamykają się blok demokratyczny oraz blok antydemokratyczny. Służba cywilna powinna być wolna od korupcji i nepotyzmu, a dostęp do niej powinien być równy. Na dobrą administrację składają się między innymi istniejący i funkcjonujący samorząd terytorialny, służba cywilna, instytucja ombudsmana lub struktura mu odpowiadająca (przykładem są Niemcy, które z racji historycznych mają odmienne uregulowanie), ochrona danych osobowych, prawo do informacji, jak również procedury. Prelegentka wyraziła twierdzenie, że naród polski jest zdolny do zbudowania w kilka lat świetnej służby cywilnej i jej kultywowania w skrajnie trudnych warunkach. Pani Profesor podkreśliła wagę umiejętnego doboru osób zdatnych i zdolnych do służby. Zasady rekrutacji powinny być jasne i nie mogą służyć politycznemu doborowi kadr, ponieważ okaże się to zgubne w warunkach kryzysu. Bezstronny urzędnik, wolny i niezależny będzie w stanie przekazać nawet

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; dalej: konstytucja RP.

najtrudniejszą informację – dzięki temu decydent będzie miał możliwość podjęcia właściwej decyzji. Służba cywilna powinna spełniać zasady dobrej administracji i być zgodna z wartościami cywilizacji zachodniej.

Profesor INP PAN dr hab. Grzegorz Sibiga przybliżył temat *Wpływu nowych technik przetwarzania informacji i komunikowania się na korpus służby cywilnej i jego członków*. Pan Profesor zwrócił uwagę na uchwalenie w dniu 14 kwietnia 2023 r. przez Sejm nowelizacji ustawy o służbie cywilnej – pokazującej wyznaczony przez prawodawcę kierunek – w której między innymi znajdują się przepisy szeroko wprowadzające techniki informacyjne. Prelegent podniósł zagadnienie dotyczące ogromnego wpływu tychże technik na pracę urzędnika, ponieważ obejmują one wiele różnych rozwiązań, od poczty elektronicznej aż po programy uczące się maszynowo. Można je podzielić na trzy obszary zastosowań: 1) cel komunikacyjny; 2) sfera zarządzania informacjami; 3) automatyzacja czynności. Pan Profesor omówił możliwości zwiększenia wydajności realizacji zadań przez urzędnika, konieczność pozyskiwania przez administrację specjalistów, na przykład w obszarze cyberbezpieczeństwa, niekontrolowane korzystanie przez urzędników z rozwiązań sztucznej inteligencji, w tym między innymi czatu GPT.

Panel III *Prawo służby cywilnej dziś w ocenie orzecznictwa i doktryny* (moderator: prof. INP PAN dr hab. Grzegorz Sibiga)

Profesor UJN dr hab. Bogusław Przywora w wystąpieniu pn. *Kierunek zmian ustawodawstwa pokonstytucyjnego w obszarze służby cywilnej w świetle orzecznictwa TK i doktryny – ostatnie zmiany i zapowiadane nowelizacje* podkreślił, że konstytucja RP stanowi fundament dla służby cywilnej, wyznacza jej ramy. Służba cywilna to złożony system zasad i wartości zakotwiczonych w aktach rangi konstytucyjnej, międzynarodowej, ustawowej i podstawowej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dookreślił pojęcie zawodowości służby cywilnej jako kwalifikacje i przygotowanie zawodowe. Prelegent pochylił się także nad zagadnieniem dostępu do służby cywilnej, który ma się opierać na jednakowych zasadach. Powinien to być model, w którym uda się zatrzymać najlepsze kadry urzędnicze. Proponowany projekt rządowy zmierzający do odbiurokratyzowania i uelastycznienia naboru do służby cywilnej, jak również czasu pracy to, zdaniem prelegenta, dobry kierunek zmian.

Do zadań prawodawcy należy również przesądzenie roli KSAP. Referent poddał także pod rozagę sporządzenie kodeksu urzędniczego, z podziałem na zasady ogólne oraz zasady szczególne.

Profesor UŁaz dr hab. Przemysław Szustakiewicz przybliżył temat: *Zakres właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa służby cywilnej – ocena potransformacyjnego kierunku zmian*. Ustawodawca powinien zapewnić służbie cywilnej sprawne narzędzia, aby była ona dobrym narzędziem w zarządzaniu w państwie. Urzędnicy powinni mieć zapewnioną stabilizację zatrudnienia, aby na przykład w przypadku, gdy polecenie służbowe byłoby sprzeczne z prawem, mieli możliwość skutecznej obrony.

Profesor INP PAN dr hab. Mateusz Błachucki wygłosił referat pn. *Problem kognicji sądów powszechnych (sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych) w sprawach z zakresu orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej*. Członkowie korpusu służby cywilnej mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej, cywilnej, pracowniczej. Prelegent omówił, w czym wyraża się specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej. Służba cywilna jest korporacją, mającą jako cel służbę suwerenowi, stąd posiada specyficzne dla siebie reguły, które dla osób spoza organizacji mogą być neutralne i niewywołujące negatywnych konsekwencji, jak na przykład manifestowanie swoich poglądów politycznych, co zasadniczo jest przysługującym prawem. Natomiast ustanowienie specyficznych zasad ma uzasadnienie w konieczności zagwarantowania przestrzegania ustalonych zasad, ponieważ właśnie one wyróżniają i definiują tę grupę. W innym razie nie byłaby ona korporacją, lecz zbiorem pracowników. Służbę cywilną tworzy się w celu: 1) zapewnienia przestrzegania określonych reguł w danej grupie społecznej, aby osiągnąć i wypełnić pewien standard; 2) wykluczenia osób nierespektujących tych zasad; 3) umocnienia prestiżu danej korporacji; 4) powierzenia jej samej egzekwowania ustalonych zasad – względem osób z danej grupy społecznej. Zdaniem referenta odpowiedzialność dyscyplinarna, ograniczająca się jedynie do stosunków wewnątrz tej organizacji, jest zbliżona do odpowiedzialności karnej, jest quasi-karna.

Profesor INP PAN dr hab. Grzegorz Sibiga podsumował konferencję i wyraził radość z kultywowania pamięci o prof. Teresie Górzyńskiej. Podziękował prelegentom oraz uczestnikom za udział i dyskusję o umiejscowieniu prawa służby cywilnej w systemie prawa, za podjęcie wielu tematów, ukazując zagadnienie z różnych perspektyw.

Luiza Nadstazik*

* Szkoła Doktorska Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego.