

WPROWADZENIE

Publikacja powstała na kanwie wystąpień prelegentów konferencji naukowej, która miała miejsce w murach Polskiej Akademii Nauk 19 kwietnia 2023 r.¹ Utytułowani prelegenci, wyśmienici znawcy problematyki teorii prawa zgodzili się wziąć udział w wyjątkowej debacie na temat tożsamości polskiego prawa służby cywilnej, a także jego przyszłości. Podstawowym problemem badawczym postawionym przed znamienitymi prelegentami było zagadnienie usytuowania prawa służby cywilnej w polskim systemie prawa. Skupiono się zatem na rozważaniach o stopniu przynależności tych przepisów do prawa publicznego i prywatnego, a następnie podjęto próbę ich usytuowania w poziomym podziale prawa na gałęzie, próbując odnaleźć i sklasyfikować te elementy prawa służby cywilnej, które przynależą do prawa administracyjnego, a które – do prawa pracy.

Pytanie o tożsamość polskiego prawa służby cywilnej ma nie tylko wymiar teoretyczny. Jeżeli abstrahuje się od powszechnej praktyki instrumentalizacji tej części prawodawstwa, to znaczy odrzuci się praktykę tworzenia przepisów pragmatyk urzędniczych jako efektu połączenia chwilowych potrzeb politycznych elit władzy i żądań adresatów tych przepisów, czyli samych członków korpusów urzędniczych, to wtedy możliwe staje się spojrzenie na problematykę tworzenia tych przepisów z perspektywy systemu prawa. W uporządkowanym teoretycznym systemie prawa to z przynależności przepisów do danej gałęzi prawa powinien wynikać ich publiczno- lub prywatnoprawny charakter. Wpisanie przepisów do ulpianowskiej dychotomii rodzi natomiast doniosłe skutki dla ich treści. Przełożenie zasad prawa publicznego na przepisy pragmatyczne bezpośrednio wpłynie bowiem na relacje jednostka – państwo, z definicji preferując w tej relacji interes publiczny. W przypadku dominacji w nich zasad prawa prywatnego – sytuacja będzie odwrotna.

1 Wydarzenie zostało objęte patronatem: Szefa Służby Cywilnej, Przewodniczącego Rady Służby Publicznej i Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Zagadnienia tożsamości prawa służby cywilnej nie da się badać w oderwaniu od jego przynależności do prawa stosunków służbowych *sensu stricto* i *sensu largo*, czy szerzej prawa służby publicznej. Prawo służby cywilnej, regulujące status korpusu administracji rządowej, odnosi się do kluczowego segmentu kadr administracji publicznej. Jako takie w naturalny sposób powinno podlegać ocenie w odniesieniu także do postanowień pragmatyk innych kadr realizujących zadania publiczne. Taka metodyka działania umożliwi skonfrontowanie poszczególnych pragmatyk, a następnie „wyłuskanie” pomiędzy nimi tych różnic, które stanowią o bardziej lub mniej administracyjnoprawnym charakterze danej ustawy. Stąd już krok do oceny – z punktu widzenia systemu prawa – zasadności istnienia lub eliminacji takich elementów z postanowień dzisiejszego prawa służby cywilnej.

Krok ten wymagał wstępnego uporządkowania podstawowych kwestii teoretycznych, budzących nadal żywe zainteresowanie dogmatyków prawa, w tym doktryny prawa administracyjnego, tj. granic prawa administracyjnego, pogranicza tego prawa i jego integralności. Zmierzenie się z tymi kwestiami miało na celu zbudowanie jednolitych wewnętrznie zbiorów o określonych granicach. W tak określone zbiory należało następnie umiejscowić przepisy tytułowej pragmatyki. Elementy, które nie mieściły się w tych granicach, należało przypisać do właściwej gałęzi prawa. Stąd struktura rozważań w debacie, o której wspomniano na wstępie, została ujęta w trzech częściach: I. *Tożsamość prawa służby cywilnej – między prawem administracyjnym a prawem pracy*; II. *Perspektywy dalszych transformacji prawa służby cywilnej*; III. *Prawo służby cywilnej dziś w ocenie orzecznictwa i doktryny*. Systematyka ta w pewnym zakresie została odwzorowana w niniejszej publikacji.

Intencją tak wyznaczonych ram rozważań było również spojrzenie na te zagadnienia z perspektywy innej niż tylko doktryna prawa administracyjnego. W szczególności w związku z szerokim pograniczem prawa administracyjnego i prawa pracy w części dotyczącej prawa służby cywilnej, ważnym głosem w dyskusji były poglądy i argumenty przedstawicieli doktryny prawa pracy. Ponadto z uwagi na ciągły proces zmian przepisów regulujących służbę cywilną nieuniknionym było spojrzenie na to prawodawstwo w tzw. perspektywie dynamicznej, odnosząc się w rozważaniach do pierwotnych źródeł tego prawa, jego przekształceń, aż po podjęcie próby zarysowania możliwego jego dalszego kierunku transformacji.

Stąd w ramach rozważań zatytułowanych już wyżej: *Tożsamość prawa służby cywilnej – między prawem administracyjnym a prawem pracy*, w książce

znalazły się bezprecedensowe rozważania Przemysława Wszółka na temat miejsca służby cywilnej według kryteriów wyodrębnienia prawa administracyjnego. Dalej Jerzy Korczak przedstawił również niespotykane we wcześniejszym piśmiennictwie wyjątkowe i cenne rozważania o – szerzej rozumianym – prawie urzędniczym w pograniczu prawa administracyjnego. Jakub Stelina przedstawił szerokie, wnikliwe spojrzenie na tę problematykę z perspektywy doktryny prawa pracy, znacznie poszerzając tym samym spektrum rozważań poza ramy prawa administracyjnego. Stefan Płazek natomiast niezwykle celnie i z rozmachem odniósł się do wciąż budzącego gorące spory naukowe – ale też problemy praktyczne tworzenia i stosowania tego prawa – zagadnienia celowości i ewentualnego zakresu przywrócenia prawa urzędniczego właśnie prawu administracyjnemu.

Część rozważań zatytułowana *Perspektywy dalszych transformacji prawa służby cywilnej* poświęcona została problematyce przyszłości pragmatyk służby cywilnej. W oparciu o dotychczasowe podejście do tego zagadnienia prawodawcy poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy przyszłością tej pragmatyki jest unifikacja czy też dezintegracja, a być może w ogóle zanik korpusu urzędniczego i tym samym przepisów regulujących jego status. W tym kontekście kluczowe były rozważania Mariusza Wieczorka o zmiennych relacjach prawa stosunku służbowego *sensu stricto* i pracowniczych stosunków służbowych. Zostały one bogato zilustrowane przykładami wybranych pragmatyk służb mundurowych. Dyskusję zogniskowaną wokół perspektyw dalszych transformacji zamykały niezwykle aktualne rozważania o wpływach rozwoju technologii i technik informatycznych na administrację publiczną i jej pracowników (Grzegorz Sibiga) oraz dopuszczalnych zasadach wprowadzania zakazów korzystania z mediów społecznościowych przez członków korpusu służby cywilnej na urządzeniach służbowych w celach innych niż wykonywanie powierzonych im zadań (Mateusz Kupiec).

Elementem wręcz konstruktywnym części poświęconej *Prawu służby cywilnej w ocenie orzecznictwa i doktryny*, były przede wszystkim rozważania Przemysława Szustakiewicza, który dokonał niezwykle trafnej oceny potransformacyjnego kierunku zmian zakresu właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa służby cywilnej. Obok tego tekstu, swoistym dopełnieniem były rozważania Mateusza Błachuckiego o jurysdykcji sądów powszechnych w sprawach dyscyplinarnych w służbie cywilnej w tym rozważania o potrzebie zmian w kierunku sądownictwa karnego. Tę część rozważań, jak i całą publikację, zamyka interesujący tekst Tomasza Kosickiego na temat