

WSTĘP

Szanowni Państwo,

wspólnie z Redakcją czasopisma „Studia Iuridica” oddajemy w Państwa ręce wydanie poświęcone w znakomitej większości instytucji służby cywilnej. W 2022 r. analizy i badania dotyczące służby cywilnej nabrały szczególnego znaczenia ze względu na 100. rocznicę uchwalenia pierwszej ustawy konstytuującej instytucję służby cywilnej w polskim porządku prawnym. Ustawę z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej uchwalono w niespełna trzy lata po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, co należy oceniać jako sukces ówczesnej klasy politycznej. Służba cywilna była istotnym elementem odradzającej się państwowości. Usprawniła proces odbudowy instytucji państwa polskiego, a urzędnicy służby cywilnej stanowili fundament tej działalności.

Naszym zdaniem 100-lecie służby cywilnej skłania do refleksji na temat tej instytucji, zachęca do określenia jej kluczowych problemów oraz wyzwań, a także zaproponowania najważniejszych działań modernizacyjnych. Warto również ustalić, jaka jest społeczna percepcja służby cywilnej, instytucji, która odpowiada za wiele istotnych procesów. Te oraz inne zagadnienia zostały poruszone przez Autorów reprezentujących ośrodki naukowe w całej Polsce.

Numer otwiera artykuł Jarosława Noconia, *Administracja publiczna jako przedmiot badań politologicznych*. W artykule poddano analizie przesłanki wyodrębniania dyscyplin naukowych i ich związki z przedmiotem badań. Zasadnicza teza wiąże się z twierdzeniem, że obecnie o statusie dyscyplinarnym przedmiotu badań w większym stopniu decydują sposób oraz poziom zorganizowania środowiska niż specyfika przedmiotowa i spójność metodologiczna problematyki badawczej. Wpływa na to przede wszystkim fragmentaryczny i hybrydowy charakter problematyki związanej z administracją publiczną.

W kolejnym tekście, *Postawy Polaków wobec służby cywilnej – nadzieje i oczekiwania*, Jolanta Itrich-Drabarek oraz Daniel Mider prezentują najnowsze wyniki badań związanych z percepcją służby cywilnej w Polsce. Autorzy poszukują odpowiedzi na pytanie, jaki jest wizerunek służby cywilnej w oczach dorosłych Polaków w 2022 r., w 100-lecie jej istnienia. Czy jest on tożsamy, czy inny w grupach wyróżnionych na podstawie cech socjodemograficznych i psychograficznych, jak: płeć, wiek, wykształcenie, wielkość i lokalizacja miejsca zamiesz-

kania, status materialny, autoidentyfikacja polityczna i religijna. Pomiarowi poddano oczekiwania Polaków w odniesieniu do pożądanых i niepożądanych cech służby cywilnej, co ma walor praktyczny, gdyż wskazuje na silne i słabe strony tej instytucji w percepcji społeczeństwa polskiego. Przesłanką podjętych badań stała się potrzeba aktualizacji dotychczasowej wiedzy o postrzeganiu pracowników i urzędników służby cywilnej przez Polaków.

Empiryczny charakter ma również tekst autorstwa Ewy Marciniak i Tomasza Godlewskiego, poświęcony postawom młodych wobec służby cywilnej. Głównym celem Autorów była identyfikacja czynników tworzących postawy wobec służby cywilnej młodych oraz diagnoza ich przekonań. Badania postaw młodych ludzi wobec służby cywilnej wskazują na stosunkowo dobry poziom rozpoznawalności tej służby oraz pozytywne opinie na temat jej funkcjonowania. Zwraca uwagę fakt, że w najmłodszej grupie respondentów opinie dotyczące służby cywilnej są lepsze w porównaniu do ogółu badanych i młodych pracujących. Stan ten może świadczyć o relatywnie wysokiej atrakcyjności korpusu oraz potencjale służby cywilnej jako pracodawcy. Postawy wobec służby cywilnej nie są jednak jednostronne. Dostrzeganiu mocnych stron towarzyszy realistyczny ogląd problemów, z jakimi boryka się i sam urzędnik, i jego klienci. Ta dwustronna perspektywa daje nadzieję, że młodzi ludzie – czy to w roli klientów, czy w roli pracowników – mają wyrobiony pogląd na funkcjonowanie tej służby w Polsce.

Justyna G. Otto za swój cel obrała analizę instytucji służby cywilnej w europejskiej tradycji państwowości. Jej zdaniem budowa standardów demokratycznych w państwie nie jest możliwa bez istnienia służby cywilnej postrzeganej przez wielu badaczy jako strażnik dobra publicznego.

Kolejny artykuł, autorstwa Huberta Izdebskiego, ma charakter historyczno-prawny. Zanalizowano w nim wpływ rozwiązań prawnych i tradycji służby cywilnej RP na obecny model służby cywilnej. Konkluzje przeprowadzonych badań prowadzą do wniosku, że zachowało się do dziś na tyle dużo z klasycznych rozwiązań ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., iż można mówić o wpływie tej ustawy na obecny model służby cywilnej – model daleki od doskonałości, a do tego jeszcze „zdekapitowany”.

Zagadnieniom kształtowania się etosu służby cywilnej poświęcono artykuł Tomasza Barankiewicza i Bogusława Przywory. Jego przedmiotem jest etos służby cywilnej w Polsce analizowany z dwóch perspektyw: historycznoprawnej, odnoszącej się do początków profesjonalnej służby cywilnej okresu międzywojnia, i systematycznej, uporządkowanej ze względu na współczesne modele administracji publicznej.

Rozważania Wojciecha Drobrego, ujęte w artykule *O prawnych i pozaprawnych powodach odstąpienia od publicznoprawnego modelu służby cywilnej*, mają na celu przybliżenie czytelnikom powodów odstąpienia przez ustawodawcę polskiego od publicznoprawnego modelu służby cywilnej. Poszukiwano zatem powodów, dla których polskie prawo urzędnicze, będące ze swej natury częścią

prawa administracyjnego, z biegiem czasu zmieniło charakter i stało się prawem pracy (prawem prywatnym).

Artur Nowak-Far, w artykule o prowokacyjnym tytule *Rozliczalność służby cywilnej. Analiza koncepcji w kontekście modelu przedwojennych polskich regulacji dotyczących służby cywilnej*, poruszył istotne zagadnienia związane z praktyką funkcjonowania służby cywilnej. Jak podkreśla Autor, w rozliczalności chodzi o to, by tego, kto sprawuje władzę, „rozliczyć” z jego starań w kontekście legitymowanych kryteriów, które można umieścić w kategoriach efektywności (tj. zdolności do osiągania wyznaczonych celów) i sprawności (tj. zdolności do osiągania owych celów tak, by były społecznie wartościowsze niż poniesione koszty). Ponieważ to nie służba cywilna określa te cele, trudno oczekiwać, by była za nie „rozliczana”. Co najwyżej, ze względu na służebną rolę aparatu administracji publicznej, może być rozliczana przez sprawujących władzę za efektywność i sprawność wykonawczą – tj. stopień, w jakim osiąga technicznie rozumiane cele służące do uzyskania efektów politycznych przy korzystnych (w stosunku do publicznego nakładu na administrację publiczną) kosztach własnego funkcjonowania.

Dorota Moron swoje rozważania ogniskuje na systemie wynagradzania członków korpusu służby cywilnej. Jej zdaniem odpowiednie wynagrodzenia umożliwiają pozyskiwanie wykwalifikowanych i dobrze przygotowanych pracowników, pozwalają na ich utrzymanie w administracji, przeciwdziałając sytuacjom, w którym wykwalifikowani i doświadczeni pracownicy przechodzą do biznesu.

Kolejny tekst związany z problematyką zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej napisała Małgorzata Sidor-Rządkowska. Autorka omawia w nim problematykę pracy zdalnej i hybrydowej w kontekście wyzwań dla zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej.

Jacek Wojnicki, w artykule zatytułowanym *Kwestia służby cywilnej w administracji samorządowej – porażki i zaniechania okresu III RP*, poszukuje odpowiedzi na pytanie o przyczyny porażki państwa polskiego w kontekście ustanowienia instytucji samorządowej służby cywilnej. Problematykę samorządowej służby cywilnej porusza również Ewa Włodyka w artykule *Konsolidować, nie konsolidować... Głos do dyskusji o połączeniu korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych*. Z kolei artykuł autorstwa Michała Żabińskiego, Stanisława Mazura i Jarosława Bobera prezentuje wyniki badań nad sposobem postrzegania zjawiska depopulacji przez polskie samorządy. Proces depopulacji w Polsce omówiono na podstawie analizy dokumentów strategicznych – wybranych 64 miast szczególnie zagrożonych depopulacją.

Rozważania o charakterze podmiotowym stały się również udziałem Andrzeja Misiuka i Aleksandra Babińskiego. Autorzy analizują kształtowanie się oraz funkcjonowanie służby cywilnej w Policji. Wywód prowadzi do wniosku, że warto przełamywać formalne przeszkody w celu lepszego wykorzystania poten-

cjału członków służby cywilnej powołanej do zawodowego i rzetelnego wykonywania zadań państwa. W przypadku służby cywilnej w Policji są one związane z także ważnym dla społeczeństwa bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

Artykuł poświęcony wyzwaniom, przed jakimi stoi służba cywilna w sytuacjach kryzysowych, napisany został przez Antoniego Morawskiego i Michała Szczegielniaka. Celem Autorów jest zbadanie, jakie znaczenie w tym kontekście może mieć służba cywilna – traktowana jako istotny element współczesnej administracji nowoczesnego państwa. W artykule zwrócono uwagę na takie aspekty funkcjonowania służby cywilnej, które mogą sprawić, że stanie się ona odporniejsza na sytuacje kryzysowe, a tym samym państwo będzie lepiej radzić sobie z sytuacjami kryzysowymi.

Kolejny artykuł, autorstwa Magdaleny Mikołajczyk i Piotra Ziółkowskiego, ma na celu zbadanie funkcjonalności prawnych i strukturalnych przekształceń Głównego Urzędu Miar w latach 2021–2022.

Służbę cywilną w ujęciu porównawczym zanalizowano w artykule Jarosława Szczepańskiego. Autor dokonał oceny podstaw prawnych służby cywilnej Zjednoczonego Królestwa, Nowej Zelandii, Kanady i Australii.

Ostatni z tekstów dotyczących służby cywilnej został przygotowany przez Jacka Jastrzębskiego i Kamila Mroczkę. Dotyczy on organizacyjno-prawnych i systemowych konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. (K 2/09) w kontekście możliwości funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego. Przywołane orzeczenie sądu konstytucyjnego ma bezsprzecznie fundamentalne konsekwencje dla zakresu podmiotowego polskiego korpusu służby cywilnej. Sąd konstytucyjny wyznaczył bowiem granicę, której ustawodawca nie powinien przekraczać, definiując podmiotowy zakres regulacji o służbie cywilnej. Zasadniczym celem artykułu jest analiza konsekwencji przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w kontekście możliwości ustanowienia korpusu służby cywilnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

Sekcję artykułów wykraczających podmiotowo poza system służby cywilnej, ale istotnych dla jej funkcjonowania, otwiera tekst Danuty Pleckiej i Liliany Młodzik zatytułowany *Kulturowe uwarunkowania zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych*. W artykule przedstawiono związki między kulturą organizacyjną a zarządzaniem wiedzą. Rozważania Auterek prowadzą do kilku wniosków, że m.in.: nie ma idealnego modelu kultury organizacyjnej, adekwatnej do celów zarządzania wiedzą; kultura organizacyjna wpływa na stosowane metody zarządzania wiedzą; wartości i normy muszą wynikać ze strategii wiedzy organizacji publicznych; wdrażany w sferze publicznej model kultury organizacyjnej musi uwzględniać cechy kultury narodowej.

Rozważania dotyczące lobbingu w administracji publicznej w czasach COVID-19 zaprezentował Jarosław Czub. Celem artykułu jest omówienie form lobbingu grup interesu w czasach pandemii (*ex-ante*, *ongoing*, *ex-post*), a także

scharakteryzowanie ujęcia porównawczego form wpływu w czasach przedcovidowych i pocovidowych. Tekst przedstawia również wyartykułowane formy wpływu, a Autor dokonuje weryfikacji ewoluujących form z powodu pandemii COVID-19, wykorzystywanych przez grupy interesu wobec administracji publicznej.

Artykuł zatytułowany *Rozwój e-urzędu na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, przygotowany przez Gertrudę Uścińską, porusza istotne zagadnienia związane z praktyką reformowania urzędów administracji publicznej w kontekście informatyzacji oraz zwraca uwagę na wyzwania, które wiążą się z tym procesem.

W ostatnim artykule Robert Staniszewski podejmuje próbę zrekonstruowania społecznej percepcji pomocy udzielanej uchodźcom z Ukrainy w odniesieniu do wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki. Analiza opiera się na wynikach badania opinii publicznej, które przeprowadzono w dniach 30 kwietnia–30 maja 2022 r. na próbie ogólnopolskiej osób w wieku 16–65 lat (N=380). Rozważania prowadzone są w nawiązaniu do znaczenia terminu *administrare* („być pomocnym”).

Redaktorzy
Jolanta Itrich-Drabarek, Jacek Jastrzębski