

Prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

OCENA
rozprawy doktorskiej Pana mgr Wojciecha Drobego pt.: Przekształcenia pragmatyk
urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych
w prawie polskim po 1989 roku, s.346.

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych PAN, poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Wojciecha Drobego pt. *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 roku*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr hab. Zbigniewa Cieślaka.

Stwierdzam, że rozprawa, stanowiąc oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Dlatego wypowiadam się za dopuszczeniem mgr W. Drobego – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

I. Założenia rozprawy doktorskiej i metody badawcze

Przedmiotem rozprawy jest ukazanie statusu prawnego pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej z punktu widzenia prawa publicznego, przy zwróceniu uwagi na zmiany tzw. pragmatyk urzędniczych, tj. ustaw określających ten status – za okres od 1989 roku. Jest to tematyka badawcza doktoranta, która widoczna jest już w wielu jego publikacjach, m. in. we współautorstwie w komentarzu do ustawy o pracownikach samorządowych i o służbie cywilnej. Doktorant przyjął założenie ukazania tego statusu porównawczo w świetle kolejnych ustaw o służbie cywilnej i o pracownikach

samorządowych, uchwalanych od 1989 r. i trzeba przyznać, że to mu się udało – bez zbędnych powtórzeń w treści pracy.

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, tj. pierwszy - *Status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie międzynarodowym i Konstytucji RP* (s.23-92), drugi – *Przekształcenia modeli i struktury organizacyjnej służby cywilnej oraz katalogu jednostek organizacyjnych objętych korpusem służby cywilnej w ustawodawstwie polskim po 1989 r.* (s.93-154), trzeci – *Zmiany celu, aksjologicznych założeń i klasyfikacji teoretyczno-prawnej pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych oraz przekształcenia koncepcji pojęcia „pracownik samorządowy” i „pracodawca samorządowy” w świetle u.p.s.1990 i u.p.s.2008* (s.155-199), czwarty – *Problematyka wybranych elementów mających istotny wpływ na status prawny członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w polskim prawie po 1989 r.* (s.200-292). Wymienione rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne, nadto w pracy wyodrębniony został wstęp, zakończenie stanowiące z założenia podsumowanie przeprowadzonych analiz i wyprowadzonych z nich wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, bibliografia, wykaz aktów prawnych, wykaz orzeczeń i innych źródeł.

Konstrukcję pracy uznaję w zasadzie za dobrą, sprzyjającą wyczerpującemu przedstawieniu podjętego tematu. Nie uważam jednak za potrzebne wyodrębnienie w rozdziale II p-ktu 3.1 uwagi ogólne (jednozdaniowego) i w rozdziale IV – wyodrębnienia uwag wprowadzających, skoro w żadnym wcześniej ich nie było, jak i „uwag ogólnych” po każdym głównym punkcie. Nie jest również potrzebne dodawanie w tytułach rozdziałów II, III i IV słów i to dodatkowo niejednolicie formułowanych „w ustawodawstwie polskim po 1989 r.”, „w prawie polskim po 1989 r.” czy „w świetle u.p.s.1990 i u.p.s.2008”. Na czasokres objęty badaniami wskazuje już tytuł rozprawy. Można by się zastanowić, czy przy tak szczegółowo rozbudowanych rozdziałach nie wskazane byłoby kończenie poszczególnych rozdziałów podsumowaniami, które dałyby kwintesencję prowadzonych rozważań i stanowiska doktoranta w zakresie głównych kwestii prezentowanych w danym rozdziale.

Z założenia, we wstępie sprecyzowane zostają cele pracy, sformułowane założenia badawcze oraz wskazane metody badawcze. Ma to zasadnicze znaczenie w każdej pracy naukowej.

Doktorant nie wyodrębnia dokładnie metod badawczych, można się ich domyśleć ze sformułowań znajdujących się na s.18: „*W zakresie historycznych uwarunkowań kształtowania się polskiej służby publicznej (...). Analiza prawna skupiona została przede wszystkim na krajowych ustawach zwykłych (...). Badanie to uzupełnione zostało o analizę*

orzecnictwa (zarówno krajowego jak i międzynarodowego), doktryny prawa i dokumentów powstałych w praktyce działania administracji publicznej. Ramy musiały również zostać wyznaczone w zakresie rodzajów analizowanych stosunków służbowych” (to ostatnie zdanie w świetle tytułu pracy nie do końca jest tu zrozumiałe). Można się tu domyśleć, że zastosowano przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną wspieraną metodą historyczną.

Jako cel pracy określa „próbę oceny aktualnych rozwiązań prawnych pod kątem ich optymalności i poprawności (ewentualnie gdzie i w jakich okolicznościach ustawodawca popełnił istotne błędy) oraz jakie są lub mogą być tego skutki wraz z postawieniem wniosków *de lege ferenda*”. Konkretne pytania rozwijające ten cel zostały sformułowane w następujący sposób: „czy aktualne rozwiązania prawne są optymalne z punktu widzenia uwarunkowań ustrojowych i systemowych (...), czy prawodawca popełnił istotne błędy w kształtowaniu statusu prawnego tych funkcjonariuszy publicznych, ewentualnie gdzie i w jakich okolicznościach to nastąpiło oraz jakie są lub mogą być tego skutki” (s.19).

Zabrakło jednak we wstępie jasno określonej tezy głównej i tez pobocznych pracy.

Szczegółowa analiza treści pracy wykazuje dużą wiedzę doktoranta nie tylko w zakresie objętym tematem rozprawy, ale też w zakresie zagadnień podstawowych będących swego rodzaju otoczeniem doktrynalno-prawnym prezentowanej problematyki. Potwierdzeniem tego są logicznie formułowane wnioski. Stąd w tym kontekście zalet pracy, wstęp okazał się niedopracowany. Nie tylko z powodów, które wskazałam wyżej, ale również z powodu wprowadzonego już na początku chaosu pojęciowego i używanie, bez uprzedniego szerszego wyjaśnienia, określeń „służba publiczna”, „funkcjonariusz publiczny” „prawo urzędnicze”. Zbyteczne są też już we wstępie wnioski *de lege ferenda*, które są wynikiem dopiero szczegółowych analiz, a nie ogólnych wstępnych sformułowań. Na s.16 doktorant pisze o konieczności zastąpienia ustawy z 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych aktem nowym, uwzględniającym dotychczasowe doświadczenia i aktualne światowe standardy (z czym całkowicie się zgadzam), jednak dalej zaprzecza niejako temu zdaniu i stwierdza, że „określenie tej grupy pracowników wymaga zachowania odrębności (niekoniecznie wyrażonej w odrębnym akcie prawnym)”.

Wywody doktoranta oparte są na bogatej bazie źródłowej, którą – obok regulacji prawnych - stanowi poprawnie wykorzystana literatura przedmiotu, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (d. ETS) oraz orzecznictwo sądów krajowych.

Analiza materii normatywnej odnoszącej się do rozwinięcia określonego w tytule tematu pracy przeprowadzona została przez doktoranta właściwie. Przyjętą metodykę

opracowania rozprawy należałoby też ocenić pozytywnie. Na taką ocenę zasługuje również merytoryczna strona pracy, gdyż doktorant przedstawia zagadnienia dokładnie i formułuje własne wnioski. Niektóre z nich mają wprawdzie charakter dyskusyjny, jednak doktorant podejmuje jednocześnie próbę uzasadnienia swego stanowiska.

II. Wybór i sformułowanie tematu

Jednym z kryteriów, które brane jest pod uwagę przy recenzowaniu rozpraw doktorskich, jest temat pracy i ocena czy ma on charakter społecznie doniosły na tyle, by można było określić go mianem ważnego dla rozwoju danej dziedziny prawa. Problematyka służby cywilnej i pracowników samorządowych, czy mówiąc ogólnie – podstawowej grupy kadr administracji publicznej jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i funkcjonowania administracji publicznej, gdyż nie od dziś podkreśla się, że administracja to przede wszystkim ludzie w niej zatrudnieni. A skoro tak, to regulacje określające ich status prawny powinny być stabilne i na tyle dobre by nie wywoływały niedomówień czy błędnych interpretacji a także by nie były zmieniane wraz z każdą zmianą polityczną w rządzie.

Zagadnienia dotyczące służby cywilnej i pracowników samorządowych były i są nadal dość często podejmowane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, ale również prawa pracy. Cieszę się, że podjęte przeze mnie badania tej problematyki w takim ujęciu w początkowym okresie lat 90. są kontynuowane i pogłębiane. Doktorant zauważa, że zagadnień tych nie można przedstawić tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego. Ponadto przedstawił bardzo obszernie status prawny tych dwóch grup pracowników w kontekście rozwiązań prawa międzynarodowego, unijnego i konstytucyjnego, wzbogacając w tym zakresie rozważania. Można powiedzieć, że recenzowana praca zawiera kompleksowe ujęcie problematyki w sposób nie istniejący do tej pory w literaturze prawniczej, a wybór tematu należy uznać za trafny.

III. Uwagi szczegółowe

Zadaniem recenzenta jest, poza ogólną oceną rozprawy pod kątem spełniania wymogów ustawowych, zwrócenie też uwagi na kwestie budzące wątpliwości, wymagające ewentualnego uzupełnienia czy szerszej polemiki. Stąd konieczne jest odniesienie się do treści zawartej w poszczególnych częściach pracy.

Uwagi do wstępu pracy przedstawione zostały wyżej, dlatego w tym miejscu zostaną już pominięte.

Rozdział I przedstawia analizę rozwiązań prawa międzynarodowego odnoszących się do pracowników służby publicznej. Rozdział ten, jak i następne, jest bardzo rozbudowany na mniejsze jednostki redakcyjne (osobiście nie należę do zwolenników aż takiego rozdrabniania treści pracy w podpunktach, nie zawsze oznacza to czytelności tekstu). Doktorant przedstawia tu przepisy prawa unijnego, zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, następnie wskazuje na problematykę statusu funkcjonariuszy publicznych w wybranych aktach prawa międzynarodowego i kończy szczegółową analizą postanowień konstytucyjnych (porównawczo, krótko odnosi się też do kilku konstytucji państw Europy Zachodniej). Co do zasady jest to bardzo solidnie przeprowadzona analiza, nie pozbawiona własnych ocen doktoranta – w niektórych miejscach wręcz autorytatywnych, typu : akceptuję, nie akceptuję. Doktorant wykazuje bardzo dobrą znajomość nie tylko rozwiązań prawnych, ale i orzecznictwa TS UE i ETPC. Tytułując pkt 1.3 „*Problematyka statusu funkcjonariuszy publicznych w wybranych aktach prawnych prawa międzynarodowego*” sugeruje, że wcześniejsze analizy nie dotyczyły prawa międzynarodowego (przecież zalecenia Rady Europy są też prawem międzynarodowym). Podobnie, zdanie „*konieczne jest przeprowadzenie analizy prawa UE, właściwych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy oraz wybranych aktów prawa międzynarodowego...*” nasuwa uwagę, jak do tytułu wskazanego punktu. Uważam też, że w tytule całego rozdziału powinno być wyodrębnione prawo unijne, niezależnie od prawa międzynarodowego (tj. *Status... w prawie unijnym, międzynarodowym...*), a to z uwagi na jego charakter, zaś dla lepszej czytelności tekstu - zagadnienia analityczne odnoszące się do przepisów Konstytucji RP ujęte w odrębnym rozdziale.

Doktorant dowolnie używa określeń *funkcjonariusz publiczny, pracownik publiczny, służba publiczna* – wprowadzając chaos terminologiczny, co powoduje, że zamiast uporządkować i wyjaśnić te określenia, tworzy nowe. Wyjaśnienia wymaga tu zdanie „*Mając zatem na uwadze wiążący charakter prawny konwencji (o ochronie praw człowieka- przyp. EU), pojawia się pytanie o możliwość dochodzenia przez polskiego pracownika publicznego, na przywołanej podstawie, roszczeń na przykład z tytułu prawa dostępu do służby publicznej?*” (s.51). Na s.60, prezentując postanowienia Europejskiej Kary Samorządu Lokalnego, używa nadal określenia EKST(terytorialnego). Na str.158 w przypisie 634 wyjaśnia „*aktualna poprawna nazwa to Europejska Karta Samorządu Lokalnego*”. Wymagałoby to dokładniejszego wyjaśnienia, gdyż nazwa ta została zmieniona

obwieszczeniem MSZ z 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, zatem ponad 6 lat temu, i poprawnej nazwy winien doktorant używać. Dotyczy to też nazwy Karty umieszczonej w spisie treści.

Rozdział II ukazuje przekształcenia modeli służby cywilnej. Doktorant przedstawia najpierw teoretyczne ujęcie modeli służby cywilnej, uznając model kariery za najbardziej optymalny, zapewniający prawidłowe funkcjonowanie służby cywilnej. Do tego stanowiska całkowicie się przychyliam. Podzielam też krytyczne oceny przedstawione w dalszych wywodach w odniesieniu do rozwiązań wprowadzanych w kolejnych ustawach o służbie cywilnej (1998, 2006). Ciekawe i wyczerpujące rozważania odnoszą się do kompetencji Szefa SC i Rady SC (czynione porównawczo na tle trzech ustaw o służbie cywilnej), czym wykazał doktorant umiejętność analityczno-porównawczą prezentowanych rozwiązań (w odniesieniu do rozwiązań z 2008 powinien jednak używać czasu teraźniejszego, gdyż ustawa nadal obowiązuje, s.104). Niektóre z analiz przybierają jednak niekiedy postać raczej komentarza, a nie naukowego wyводу. Niemniej pochwalić trzeba, że doktorant w treści tych rozważań prezentuje również własne oceny i formułuje wnioski lub przychyliła się do wniosków prezentowanych w doktrynie. Pogłębionej treści wymaga tu stwierdzenie, że *„Wprowadzenie czynnika politycznego do składu RSC (...) być może przeczy w pewnym aspekcie konstytucyjnej zasadzie niepołączalności mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej”* a także odniesienie się do fragmentu przytoczonego orzeczenia TK, które doktorant uznaje za „kuriozalne” a przyjętą konstrukcję za „karkołomną” (s.128).

Pkt 3 w tym rozdziale zatytułowany został *„Przekształcenia statusu i organizacji innych podmiotów mających wpływ na służbę cywilną w świetle powojennych ustaw o służbie cywilnej”* (s.132). Tytuł budzi moje zastrzeżenia i to nie tylko co do zbytecznego dodania tu *„w świetle powojennych ustaw...”*, bo tak jak już wskazywałam, ramy czasowe analizowanych aktów prawnych określone zostały już w tytule pracy, ale chyba bardziej odpowiedni byłby tytuł: *„Przekształcenia w statusie innych organów służby cywilnej”*. Organizacja organu jest elementem jego statusu, a nadto prezentowane w tym rozdziale organy (dyrektor generalny, komisje), nie podmioty, funkcjonowały lub nadal funkcjonują w systemie organizacji służby cywilnej, stąd określenie *„mające wpływ na służbę cywilną”* może być mylące. Nie ma przy tym znaczenia dla takiego tytułu tego punktu umieszczenie w nim podpunktu określającego rolę i pozycję KSAP przy czym też dookreślenie: *„...w relacji z powojennymi pragmatykami członków korpusu służby cywilnej”* jest zbędne i niewłaściwe pod względem językowym. Co do pkt-tu 3.1 *Uwagi ogólne* wypowiedziałam się wcześniej. Słusznej krytyce poddał doktorant rozwiązania dotyczące ustanowienia osoby zastępującej

dyrektora generalnego (s.134). Pkt 3.3. ma wymiar historyczny, przedstawia dwie komisje funkcjonujące jedynie pod rządami ustawy z 1996 r.. Doktorant odnosi się rzeczowo do tych rozwiązań.

Rozdział III poświęcony został pracownikom samorządowym. Wskazuje na historyczny cel wyodrębnienia tej grupy pracowników i przyjęcia ustawy z 1990 r. oraz nowej z 2008 r. Obie ustawy poddaje rzeczowej i słusznej, co do zasady, krytyce, prezentując w tym zakresie szereg podobnych ocen zawartych w doktrynie. Niektóre z uwag prezentuje nawet bardzo władczo, np.; „*Dlatego stanowczo postuluję uzupełnienie treści art.1 u.p.s.2008 o pominięty aksjomat (neutralności politycznej – przyp.EU)*” (s.164).

Interesujące, ale dyskusyjne, są rozważania doktoranta na temat „*Prawo publiczne jako gałąź prawa obejmująca u.p.s.2008*”. Doktorant wskazuje, że zostało przyjęte błędne kryterium klasyfikacji relacji: pracownik-pracodawca a nie funkcjonariusz-państwo. „*...aprobata tej koncepcji dezawuuje istotę służby publicznej, sprowadzając ją wyłącznie do kontraktu o pracę*”. Dalej stawia pytanie „*dlaczego ustawodawca pozostawił w ustawie elementy immanentnie związane ze statusem funkcjonariusza publicznego, czy z etosem urzędniczym?*” (s.165). W sformułowaniach tych jest raczej bunt doktoranta a nie rzeczowa argumentacja. W regulacjach dotyczących korpusu służby cywilnej też występują elementy prawa pracy (w szerszym zakresie w stosunku do pracowników tej służby aniżeli do urzędników) i nie przeszkadza to w przyjęciu tam również elementów administracyjnoprawnych. Te dwa systemy prawne funkcjonują w zasadzie od zawsze w regulacjach dotyczących pracowników administracji rządowej i samorządowej od 1990 r. – z różnym nasileniem. Nie można przyjąć propozycji doktoranta i ustanowienia w odniesieniu do pracowników samorządowych relacji: funkcjonariusz-państwo a to z powodu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które nie są jednostkami administracji rządowej czy państwowej. Trudno zgodzić się, by akurat w tym zakresie stroną stosunku zatrudnienia nie był pracodawca samorządowy tylko państwo (i przez kogo reprezentowane?, tego doktorant nie wskazuje). Wziąć trzeba też pod uwagę, że oprócz pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, pracownikami samorządowymi są też zatrudnieni na podstawie wyboru i powołania. Nie przeszkadza to ustanowieniu w tej pragmatyce unormowań bliższych prawu publicznemu, które właśnie mają zwiększać odpowiedzialność pracowników samorządowych za wykonywanie zadań (zaostwiają kryteria obowiązków). Wbrew twierdzeniom doktoranta, nie dezawuuje to służby publicznej, albowiem po pierwsze nie ma definicji tej służby, pracownicy samorządowi są jej jedynie częścią. Rozumienie służby publicznej może być bardzo szerokie (np. prezentowane przez M.

Zdyba) a doktorant takimi wypowiedziami zawęży jej rozumienie jedynie do służby cywilnej i pracowników samorządowych. Również przyjęte rozwiązania nie stoją w sprzeczności z zaliczeniem pracowników samorządowych do grupy funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności majątkowej czy kodeksu karnego. W tej sytuacji stwierdzenie „*Dlatego postuluję zasadniczą modyfikację (...) a tym samym realizowana będzie konstytucyjnie preferowana, czteroprzymiotnikowa służba publiczna*” jest polemiczne, dodatkowo i dlatego, że konstytucja nie określa statusu pracowników samorządowych, nie określa też „*czteroprzymiotnikowej służby publicznej*”. Tę przymiotnikowość odnosi tylko do służby cywilnej, a to nie jest cała służba publiczna. Bezstronność działania pracowników samorządowych zapewniają inne ustawowe gwarancje (określone nie tylko w u.p.s.).

Dalsza analiza podstaw prawnych nawiązywanych stosunków zatrudnienia w samorządzie terytorialnym odnoszona jest do regulacji kodeksu pracy i poglądów doktrynalnych – tak z zakresu prawa pracy, jak i prawa administracyjnego. Nie zgadzam się akurat ze stanowiskiem doktoranta, by czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pełnił organ administracji samorządowej, a nie kierownik tej jednostki (s.193). Proponowane przez doktoranta rozwiązanie nie jest niczym udowodnione a prowadziłyby do sytuacji, że aktorów zatrudniałby marszałek województwa albo zarząd, a nie dyrektor teatru. Idąc dalej tokiem rozumowania doktoranta pracodawcą dla nauczyciela byłby wójt, nie szkoła. Stąd też nie podzielam poglądu, w którym wskazuje on, że „*taki wybór ustawodawcy (t.j. wskazanie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy, a nie organu administracji samorządowej), jest dla mnie nie do przyjęcia*” (s.195). Przyjęcie proponowanego rozwiązania prowadziłoby do sytuacji, że musiałoby w praktyce do daleko idącej dekoncentracji wewnętrznej uprawnień organu samorządowego w zakresie czynności prawa pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządów. Nie rozumiem treści przypisu 808, w którym doktorant wskazuje „*to kierownik jednostki pomocniczej gminy (...) nie jest już pracownikiem urzędu lecz właśnie tej jednostki pomocniczej*” (s.199). Kogo uznaje on za „*kierownika jednostki pomocniczej gminy*” i na jakiej podstawie uznaje, że jest on pracownikiem – nie wyjaśnia. Z dalszymi wywodami doktoranta na tej stronie również się nie zgadzam, są zupełnie nieprzekonujące być może dlatego, że jako teoretyk prawa administracyjnego i praktyk z zakresu prawa pracy oceniam rozwiązania prawne z obu punktów widzenia i mogę je porównać w szerszym kontekście. Niemniej trzeba pochwalić doktoranta za podjęcie w tym kierunku swoistej polemiki naukowej.

W ostatnim, IV rozdziale pracy, doktorant uczynił przedmiotem analizy *„zasady naboru do służby publicznej i praktyki ich realizacji, katalogu obowiązków i uprawnień przedstawicieli tej służby publicznej, koncepcji etyki służbowej i odpowiedzialności dyscyplinarnej członków służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz zapewnienie w tym zakresie odpowiedniej kognicji sądowej”* (s.200). Z uwagi na charakter pracy, ograniczenie i pominięcie kwestii związanych ze zmianą i ustaniem stosunków zatrudnienia jest słuszne. Przy prezentacji rozwiązań kolejnych ustaw w zakresie naboru do służby cywilnej, dokonanej prawidłowo, mógł doktorant szerzej przedstawić unormowania aktualne, gdyż one nieco „rozmyły się” na tle wcześniejszych, nieobowiązujących już ustaw (s.210 i n.).

Interesujące są rozważania na temat obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Jest to ta część rozwiązań prawnych, która najwięcej budziła emocji przy każdych zmianach rządów i dostosowywana była do potrzeb politycznych (s.213-218).

Doktorant jednoznacznie opowiada się za powierzeniem sądom administracyjnym spraw z zakresu roszczeń ze stosunków zatrudnienia w służbie cywilnej. W tym jednak przypadku uważam, że większą ochronę członkom korpusu służby cywilnej zapewnia sąd pracy, mając możliwość wydawania orzeczeń reformatoryjnych (nie tylko kasatoryjnych) i szybszego rozpoznania sprawy. Prawdą natomiast jest, na co zwraca uwagę na s.227, że w regulacjach prawnych widać *„niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie eliminowania elementów publicznoprawnych w stosunkach pracy funkcjonariuszy publicznych”* (zwracam przy tym kolejny raz uwagę na dowolne użycie przez doktoranta pojęcia funkcjonariusz publiczny, a zamiast sformułowania „stosunki pracy” powinno być „stosunki zatrudnienia”).

Dalsza część wywodów dotyczy naboru pracowników samorządowych (niezbyt precyzyjny jest tu tytuł pkt-u 2.3 *„Koncepcja naboru do samorządu terytorialnego...”* (s.228). Takiego określenia nie używa ustawodawca, jest ono również błędne przy próbie jego interpretacji.

Na s.236 doktorant pisze: *„Doskonałą ilustracją problematyczności zasygnalizowanej kwestii jest sytuacja prawna kierownika urzędu stanu cywilnego, innego niż wójt. Zgodnie z przepisami szczególnymi jest on powoływany przez radę gminy”*. Mimo, że powołał w przypisie aktualny tekst jednolity ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego, to niestety nie wziął pod uwagę, że od 2008 r. (zmiana ustawy) kierownik usc, inny niż wójt, nie jest powoływany przez radę gminy, a zatrudniany jest – na podstawie umowy o pracę – przez wójta. Powoływane orzecznictwo i pogląd doktoranta na temat roli rady gminy w tym zakresie jest zatem nieaktualne (s.237).

Wyczerpująca analiza rozwiązań prawnych i poglądów doktryny przeprowadzana została w zakresie ukazania obowiązków i uprawnień członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych oraz przestrzegania zasad etyki, a następnie odpowiedzialności. Mylący jest tu jedynie tytuł pkt-u „*Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych...*”, gdyż sugeruje jakoby pracownicy samorządowi nadal ponosili odpowiedzialność dyscyplinarną. Taka odpowiedzialność przewidziana była tylko dla pracowników mianowanych. Obowiązująca ustawa nie ustanawia tego rodzaju odpowiedzialności, pracownicy samorządowi podlegają tylko odpowiedzialności porządkowej określonej przepisami kodeksu pracy. Dlatego dodanie do tytułu słowa „*porządkowej i dyscyplinarnej*” byłoby wyjaśnieniem, tym bardziej, że na s.285 i n. już doktorant to wyjaśnia. Podzielam stanowisko doktoranta i jego uzasadnienie krytykujące fakt, że pracownicy samorządowi obecnie nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Zakończenie pracy jest dość obszerne (s.293-303). Doktorant odniósł się w nim do postawionych we wstępie pytań, skumulował wskazywane w treści pracy wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* a także sformułował kilka nowych, istotnych wniosków. W zakończeniu znalazły się również te elementy, które winny cechować wstęp, tj. zastosowane metody badawcze. Doktorant pisze: „*Zastosowane metody badawcze, w tym prawnodogmatyczna, analityczno-opisowa, historyczna, systemowa, jak również ilościowa i jakościowa pozwoliły na zidentyfikowanie konkretnych zagadnień problematycznych pragmatyk urzędniczych*” (s.295). Wymaga jednak szerszego uzasadnienia i wyjaśnienia sformułowana stanowcza teza o konieczności „*wyodrębnienia kadry zarządzającej j.s.t. z grupy pracowników samorządowych (na wzór członków organów uchwałodawczych j.s.t.) przy jednoczesnym zbudowaniu samorządowej służby cywilnej składającej się wyłącznie z samorządowych pracowników kontraktowych i mianowanych. Umieszczenie regulacji prawnych dotyczących statusu wójta, jego zastępcy oraz sekretarza, w ustrojowych ustawach samorządowych – obok przepisów dotyczących radnych – umożliwiłoby stworzenie profesjonalnego, samorządowego korpusu urzędniczego ...*”.

W zasadzie wnioski należy uznać za sformułowane poprawnie, wskazują niewątpliwie na dużą wiedzę doktoranta i umiejętność analizowanych zagadnień. Zaslugują na wzięcie ich pod uwagę w toku ewentualnych prac legislacyjnych nad problematyką pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej. Niektóre z tych wniosków są – powiedziałabym – przedstawione dość emocjonalnie czy buńczucznie, jak na młodego badacza nauki, co jest niekiedy potrzebne ale może też świadczyć o braku pewnego

dystansu zwłaszcza w przypadku złożoności obszaru badawczego związanego w tym przypadku nie tylko z prawem administracyjnym, ale też z prawem pracy, wywołującym od dawna szereg sporów doktrynalnych i orzeczniczych.

IV. Strona formalna pracy

Pod względem formalnym praca napisana została poprawnie. Strona językowa rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Błędy stylistyczne czy interpunkcyjne są również nieliczne i nie wpływają na zrozumienie prowadzonych przez doktoranta wywodów.

W pracy występują bardzo nieliczne błędy tzw. literowe oraz w wykazie aktów prawnych – brak podania aktualnych lub właściwych tekstów jednolitych ustaw (np. tzw. ustaw samorządowych -z tym, że nie ma określenia daty końcowego stanu prawnego rozprawy, stąd niewykluczone, że tych jednolitych tekstów jeszcze nie było).

V. Wniosek końcowy

Rozprawa mgr Wojciecha Drobego pt. *„Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 r. ”* zasługuje, mimo zawartych w recenzji uwag, na pozytywną opinię. Ujęcie zagadnienia w sposób rozwijający tytuł nie było łatwe z przyczyn, które wymieniałam. Mimo to doktorant poradził sobie bardzo dobrze. Przedstawione przeze mnie uwagi, głównie te o szczegółowym charakterze, mimo że w niektórych miejscach krytyczne, w niczym nie dyskwalifikują pracy i ogólnej pozytywnej jej oceny. Mają one na celu wskazanie kierunków dalszego doskonalenia pola badawczego. Zaprezentowana metoda badań i sposób przedstawienia podjętego tematu uzasadniają stwierdzenie, że rozprawa ta odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim. Wniosuję więc o dopuszczenie doktoranta do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura

Rzeszów, dnia 9 lutego 2014 r.