

RECENZJA

**rozprawy doktorskiej mgr Wojciecha Drobrego pt.
„Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu
służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie
polskim po 1989 r.”**

I. Przedłożona do recenzji dysertacja pana magistra Wojciecha Drobrego poświęcona jest – jak wynika z tytułu – problematyce regulacji prawnej (jej rozwojowi) dotyczącej służby cywilnej oraz pracowników samorządowych w Polsce po 1989 r. Odnosi się ona tym samym do zagadnienia kadr aparatu administracyjnego (szeroko rozumianego korpusu pracowników administracji publicznej), które to zagadnienie od dawna – niemalże od zawsze – należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej zarówno w aspekcie praktyki, jak i badań i rozważań teoretycznych, naukowych. Co więcej, sprawy kadr administracji publicznej są cały czas aktualne, ponieważ rozwojowi administracji, jej przekształceniom, zmianom zachodzącym w sferze jej ról, zadań, funkcji itd. siłą rzeczy towarzyszyć musi rozwój „zasobu pracowniczego” realizującego funkcje i zadania tej administracji. W ślad za tym postępować musi tworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych, które będą zapewniać kształtowanie oraz doskonalenie owego „zasobu prawniczego” tak, aby mógł on odpowiadać pożądanym standardom jakościowym (profesjonalnym, dotyczącym neutralności politycznej itd.) oraz etycznym, pozwalającym na sprostanie pojawiającym się wyzwaniom (np. zapewnienia „dobrej administracji”), oczekiwaniom, wymogom, itp. Tę aktualność problematyki kadr administracji publicznej widać szczególnie jasno w

odniesieniu do naszego kraju. Można powiedzieć, iż od rozpoczęcia przemian ustrojowych w Polsce po 1989 r. toczy się proces kształtowania służby publicznej, a zwłaszcza służby cywilnej, naznaczony meandrami koncepcji, idei, jak i politycznych wizji nie zawsze odzwierciedlających dalekosiężną perspektywę zbudowania rezerwuaru kadrowego administracji na miarę zobiektywizowanych uwarunkowań i potrzeb, lecz często nawiązujących w rozwiązaniach problematyki kadrowej do doraźnych celów, determinowanych w szerszym kontekście taką czy inną opcją polityczną. Wystarczy wspomnieć, że w ciągu parunastu lat mieliśmy do czynienia z czterema kolejnymi (włączając w to obowiązującą obecnie) ustawami o służbie cywilnej (1996 r., 1998 r., 2006 r., 2008 r.)

Na tym tle wybrany przez pana mgr Wojciecha Drobrego temat dysertacji uznać trzeba za trafny. Wpisuje się on wszakże w nurt aktualnych i ważnych zagadnień jakimi są dziś bez wątpienia kwestie kadr administracji publicznych i poszukiwania optymalnych rozwiązań w tym zakresie. Co więcej, podjęta w pracy problematyka obejmuje sprawy o szczególnej doniosłości, a mianowicie procesu kształtowania – poprzez regulacje prawne – służby publicznej (a zwłaszcza służby cywilnej) w Polsce, który to proces nie doprowadził jak dotychczas do optymalnych jak na dzisiejsze czasy rozwiązań tak w zakresie urzeczywistnienia idei służby cywilnej, jak i odnośnie do kadr administracji samorządu terytorialnego. Podjęcie wspomnianych zagadnień przez mgr W. Drobrego w ramach dysertacji doktorskiej postrzegać należy zatem jako potrzebną inicjatywę badawczą. Jej cele i założenia wskazane zostały przez Autora we wstępnej części opracowania i są zarysowane jako czytelne, przemyślane dyrektywy rozważań w obrębie zakreślonej przedmiotowo problematyki (zob. s. 19).

II. W analizowaniu i prezentowaniu podjętej tematyki Autor stosuje poprawne podejście metodologiczne, właściwe pracom naukowym. Podstawowe znaczenie ma tutaj metoda prawnodogmatyczna. Autor poddaje analizie treści regulacji prawnych odnoszących się do służby cywilnej i pracowników samorządowych, przy czym czyni to w perspektywie historycznej, tj. przy uwzględnieniu aktów normatywnych nie tylko obecnie obowiązujących, ale także tych które normowały służbę cywilną i status pracowników samorządowych w przeszłości. Stąd można mówić o zastosowaniu w pracy także metody historycznej. Ponadto trzeba zauważyć, że przedmiotem analizy prawnodogmatycznej są tu także regulacje prawnomiędzynarodowe, w tym przede wszystkim z obszaru prawa Unii Europejskiej. Operowanie metodami badawczymi przez Autora nie budzi zastrzeżeń. Pan W. Drobny rozpatruje i omawia unormowania prawne w sposób wnikliwy, bardzo dokładny, niekiedy wręcz drobiazgowy, z dużą starannością w dążeniu do jak najpełniejszego przedstawienia treści przyjmowanych rozwiązań. Towarzyszą temu podejmowane w szerokim zakresie autorskie komentarze i oceny dotyczące prezentowanych unormowań, zawierające dużą dozę krytycyzmu.

W sumie aspekt metodologiczny przedłożonej rozprawy, będący elementem świadczącym o opanowaniu warsztatu naukowego Autora zasługuje na w pełni pozytywną notę.

III. Opanowanie zasad warsztatowych właściwych opracowaniom naukowym znajduje generalne potwierdzenie na innych jeszcze płaszczyznach oceny recenzowanej dysertacji. W pierwszym rzędzie trzeba odnotować, że wspomnianej skrupulatnej analizie materiału normatywnego towarzyszy mocne osadzenie rozważań w literaturze przedmiotu (można tu odnotować zestaw ok. 400 pozycji książkowych i artykułowych), głównie polskiej, oraz orzecznictwie polskim (T.K., sądów administracyjnych, S.N.) i międzynarodowym (wyroki

E.T.P.CZ., T.S.). Autor szeroko korzystał też z innych źródeł, jak m.in. opinie prawne, raporty, sprawozdania, ekspertyzy itp. Prezentowane opracowanie posiada więc dobrą podbudowę doktrynalną i orzeczniczą, którą Autor wykorzystuje zasadniczo w sposób prawidłowy. Z dużą swobodą porusza się w zgromadzonym piśmiennictwie, odpowiednio przytaczając poglądy i argumentację różnych autorów i w należyty sposób dokonując cytowań i przywołań wykorzystanej literatury naukowej. Miejscami jednak można odnieść wrażenie, że Autor za często wręcz odwołuje się do piśmiennictwa, okraszając prowadzone wywody cytowaniami w ten sposób, że nie wiadomo w istocie jaki jest pogląd Autora w danej kwestii (np. str. 175 zd. pierwsze, s. 176, s. 180 *in fine*, s. 195 zd. pierwsze i w innych jeszcze miejscach). Ponadto niekiedy przywołania wypowiedzi doktryny traktowane są za wystarczający argument mający uzasadniać pogląd autorski (np. na s. 79, s. 99, s. 123, s. 157, s. 161, s. 176 i w innych jeszcze miejscach). Rozumiem, że posługiwanie się piśmiennictwem naukowym przez autorów opracowań o charakterze naukowym nie jest ujęte w jakiś jeden obowiązujący schemat i poddane jest inwencji autorskiej, tym niemniej wydaje się, że w recenzowanej pracy przyjęta przez Autora konwencja wykorzystywania wspomnianej wcześniej podbudowy doktrynalnej rozważań, generalnie nie budząca zastrzeżeń, miejscami nie służy najlepiej autorskiemu przekazowi. Przy okazji chciałbym równocześnie podkreślić, że pomimo zgłoszonych uwag, co do niektórych aspektów posługiwania się przez Autora dorobkiem doktrynalnym, wysoko oceniam samo osadzenie rozważań dysertacji w dotychczasowym piśmiennictwie naukowym dotyczącym problematyki stanowiącej przedmiot badań. W tej mierze mgr W. Drobny wykazał dużą dociekliwość badawczą, sięgnął do literatury na temat służby publicznej z międzywojnia, uwzględnił klasyczne już opracowania prawnoadministracyjne (m.in. prof. J. Łętowskiego, prof. W. Jaśkiewicza) odnoszące się do problematyki pracowników administracji publicznej, bardzo

dokładnie wykorzystał też współczesne piśmiennictwo z zakresu tej problematyki.

Z aprobatą można odnieść się do operowania przez Autora dysertacji regulacjami prawnymi i orzecznictwem. I to zarówno, gdy chodzi o sprawy merytorycznego wykorzystywania (przycaczania) przepisów i stanowisk orzecznictwa, jak i o kwestie techniczno-pisarskie (m.in. cytowanie regulacji prawnych, odsyłanie do przepisów, przywoływanie orzeczeń i ich dokumentacja itd.).

Pod względem językowym, sposobu prowadzenia rozważań, klarowności wywodów i formułowania sądów recenzowana rozprawa prezentuje dobry, w pełni zadowalający poziom, aczkolwiek na tej płaszczyźnie Autor nie uniknął też pewnych potknięć i niedostatków. I tak, można zauważyć, że w relacjonowaniu zagadnień Autor formułuje niekiedy wypowiedzi nazbyt skrótowo, bez oczekiwanego dopowiedzenia sprawy do końca, zawierającego uzasadnienie dla wypowiedzianych sądów i ocen. Przykłady: na str. 35 mowa jest o zastrzeżeniach (jakich?) które w odniesieniu do polskiej administracji są bezprzedmiotowe (dlaczego?); na str. 42 – skąd się bierze ocena, że określenie statusu pracowników samorządowych odrębną ustawą jest archaiczne?; dlaczego zakres ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest niepełny i na czym polega ta niepełność? (s. 49); str. 195 – Autor nie tłumaczy, dlaczego nie do przyjęcia jest rozwiązanie, wg którego jako pracodawca występuje jednostka organizacyjna; nie jest do końca wiadome dlaczego błędem ustawodawcy jest zobowiązanie absolwentów KSAP do udziału w procedurze naboru do grona pracowników samorządowych na ogólnych zasadach (s. 238). Czasami też wypowiedziom brakuje precyzji (jak np. wtedy, gdy mowa o ogólnych zasadach funkcjonowania i zarządzania zasobami ludzkimi w U.E., s. 43 – pytanie czy chodzi o poziom „unijny”, czy poszczególnych państw członkowskich, czy też

w przypadku, gdy mowa o błędnym uwarunkowaniu przenoszenia pracowników – s. 235), Zdarza się także posługiwanie się w wypowiedziach Autora nie w pełni jasnymi określeniami, kategoriami i pojęciami (np. co to znaczy uzasadnienie funkcjonalne i instytucjonalne – s. 45, wykładnia funkcjonalna i kryterium instytucjonalne – s. 52, ujęcie formalne i faktyczne – s. 125; (...) teoretyczne, w ujęciu funkcjonalnym; na czym polega potencjał teoretyczny konstrukcji prawa administracyjnego, którą jest organ administracyjny – s. 104), a wreszcie w niektórych rozważaniach Autor „nie trzyma” dyscypliny pojęciowej, np. gdy mówi o „kompetencjach nadzorczych czy władczych” sugerując ich przeciwieństwo – s. 107, czy też, gdy zestawia na jednej płaszczyźnie nadzór i podległość, jak również wówczas, kiedy pisze o Szefie Służby Cywilnej czy Radzie Służby Cywilnej jako instytucjach prawa administracyjnego (s. 102, s. 120 – instytucja prawa, to coś innego niż instytucja postrzegana jako podmiot w strukturach organizacyjnych, administracji, jednostka organizacyjna aparatu administracyjnego. Stąd przyjęte przez Autora określenie dla Szefa S.C. czy Rady S.C. nie jest najszcześniejsze). Nie do końca także wiadomo co stoi za określeniem „pozycja systemowa”, używanym niejednokrotnie (np. na s. 132).

W prowadzonych rozważaniach Autor bardzo często prezentuje własne oceny i sądy odnośnie do różnych poruszanych spraw, co generalnie oczywiście jest atutem opracowania. Czasami sądy te są dość ostre, można odnieść wrażenie, że formułowane są chyba nazbyt emocjonalnie (np. s. 128 ocena stanowiska T.K. jako kuriozalnego), bez zachowania należytego dystansu w ocenie. Tymczasem w rozważaniach naukowych niezwykle istotne jest właśnie zdystansowane rozpatrzenie argumentów „za i przeciw” przy rozpatrywaniu określonych zagadnień. W materii będącej przedmiotem opracowania jest bardzo wiele spraw, które można traktować w różny sposób, w związku z czym stanowisko autorskie wymaga oglądu wyważonego, przede wszystkim zaś

wnikliwej argumentacji. W recenzowanej pracy Autor w zdecydowanej większości taki ogląd (i argumentację) prezentuje. W niektórych przypadkach jednak można mieć niedosyt objaśnienia zajmowanego stanowiska, zwłaszcza wówczas, kiedy ocena autorska argumentowana (uzupełniana) jest przytoczeniem poglądu z doktryny czy też zacytowaniem orzecznictwa (np. s. 180, s. 128, s. 96-97), a nie rozwinięciem własnego poglądu. Dotyczy to również sytuacji, w których Autor wskazuje stanowiska, poglądy, oceny itd. nie swoje, ale opatrzone własnym odniesieniem jak np. wówczas, gdy wspomina Raport dot. funkcjonowania służby cywilnej pod rządami ustawy z 1996 r. dodając, że Raport ów poddał „druzgocącej krytyce” praktykę wdrażania tej regulacji, ale jednocześnie nie wskazując na czym ta krytyka polegała, nie mówiąc już o próbie jakiegokolwiek oceny tego Raportu (który m.zd. odbiegał od standardów obiektywnej i rzetelnej oceny).

W pracy można też spotkać parę potknięć *stricte* językowych, jak np. używanie wyrażenia „dość powszechny” (s. 101), tak jakby cecha „powszechności” była stopniowalna, czy też „nabór do samorządu” (s. 235 i inne), co jest skrótem myślowym, wynikającym chyba jedynie z pospiesznej narracji. Poza tym, gdybym był na miejscu Autora, to zważywszy na językowe znaczenie terminu „aksjomat”, ostrożniej odnosiłbym tenże termin do konstytucyjnej formuły dostępu do służby publicznej (art. 60) i zawartych w Konstytucji (art. 153 ust. 1) wyznaczników (standardów) służby cywilnej.

Podniesione powyżej uwagi i oceny odnoszące się do aspektów warsztatowych pracy, w tym także pewne krytyczne zastrzeżenia nie podważają pozytywnego w sumie wrażenia odnośnie do operowania przez Autora warsztatem naukowym. Wytknięcie – czynione z recenzenckiego obowiązku – pewnych niedostatków w tym zakresie służyć ma jako podpowiedź, co do doskonalenia umiejętności warsztatowych pana Doktoranta.

Na koniec należy podkreślić, że całe opracowanie dobrze prezentuje się od strony redakcyjnej. Z aprobatą można odnieść się do ujęcia rozważań w ramy stosownej systematyki, dzięki której praca stanowi dzieło należycie skomponowane formalnie (m.in. równy podział na rozdziały, opatrzenie pracy Wstępem i Zakończeniem – partiami cennymi pod względem merytorycznym, przytoczenie wykazów bibliografii, orzecznictwa, innych źródeł) i przez to łatwe w odbiorze.

IV. Przechodząc do oceny merytorycznej rozprawy pana mgr W. Drobego można stwierdzić, że jest ona w treści merytorycznie bogata, zawiera solidną analizę i prezentację problematyki określonej tytułem, podejmuje szereg kwestii ważnych teoretycznie oraz mających znaczenie praktyczne, a wreszcie przynosi wiele własnych autorskich przemyśleń i ocen w bardzo wielu poruszanych sprawach – a właściwie w obrębie zasadniczo każdego podejmowanego zagadnienia.

1. Pracę rozpoczynają uwagi o charakterze wprowadzającym (Wstęp), w którym Autor prezentuje cel i pole swoich dociekań badawczych. Jest nim analiza i prezentacja (wraz z dokonywanymi ocenami) przekształceń regulacji prawnych w zakresie służby cywilnej i pracowników samorządowych w polskim porządku prawnym po 1989 r., którym towarzyszy poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, czy obowiązujące dziś rozwiązania prawne są optymalne z punktu widzenia zapewnienia odpowiadającej współczesnym oczekiwaniom służby publicznej. Z tym wiąże się formułowanie wniosków na przyszłość, co do istniejących unormowań prawnych w rozpatrywanej materii. Jak już to było wzmiankowane, owe cele i kierunki rozważań zarysowane zostały przez Autora jasno i wyraźnie, także gdy chodzi o objaśnienie autorskie, w przedmiocie zacieśnienia pola badań do problematyki służby cywilnej i pracowników samorządowych. Takie podejście (tj. przez pryzmat służby

cywilnej i pracowników samorządowych) Autora do służby publicznej jest zupełnie zrozumiałe w kontekście rozległości materii tej służby, tym niemniej można by oczekiwać nieco szerszego uzasadnienia takiej optyki, m.in. poprzez nieco szersze zasygnalizowanie sprawy trzeciego niejako segmentu służby publicznej, jakim są liczne dalsze pragmatyki służbowe, normujące znaczną i istotną część kadr aparatu.

Naszkiecowane na początku przedmiot, cel i problemy badawcze rozprawy pan Doktorant podejmuje systematycznie w kolejnych partiach pracy.

Pierwsza z nich (rozdz. I) poświęcona jest ukazaniu przesłanek regulacji statusu członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych płynących z unormowań prawnomiędzynarodowych oraz przepisów Konstytucji R.P. Takie osadzenie problematyki służby cywilnej i pracowników samorządowych w kontekście różnych regulacji prawnomiędzynarodowych wydaje się zasadne i w rozważaniach pracy znajduje generalnie właściwe odzwierciedlenie, choć miejscami nie do końca precyzyjne są tytuły niektórych fragmentów tej części rozważań (np. rozdz. I pkt. 1 – zestawienie problemów jest zupełnie niewłaściwe). Autor pokazuje tu różne regulacje prawnomiędzynarodowe (tzw. „unijne”, pochodzące od Rady Europy, mające postać konwencji międzynarodowych), poruszające zagadnienia służby publicznej w różnych aspektach i tworzące pewne ogólne standardy w tej mierze, które może bądź powinien uwzględnić ustawodawca krajowy. Generalnie do zgłoszonych uwag w tym fragmencie pracy odnieść się należy z aprobatą, podkreślając, iż Autor wykazuje się tu dobrym rozeznaniem w owych unormowaniach prawnomiędzynarodowych i, że prezentuje je sprawnie, przekonywująco. Można powiedzieć, że perspektywa uwarunkowań prawnomiędzynarodowych, na tle których należy postrzegać polskie unormowania w zakresie służby cywilnej czy dotyczące pracowników samorządowych przedstawiona jest w pracy w dobrze ujętych informacyjnych

ramach, klarownie pokazujących te uwarunkowania, które winny stanowić punkt odniesienia dla działań polskiego ustawodawcy.

Podobnie trzeba ocenić rozważania nad odzwierciedleniem problematyki służby cywilnej i pracowników samorządowych w Konstytucji R.P. Autor podnosi tu znaczenie konstytucjonalizacji zagadnienia służby cywilnej, upatrując w niej stworzenie generalnych wytycznych dla unormowań ustawowych w tym zakresie. Trafnie też konstytucyjne wyznaczniki dot. służby cywilnej poprzedza uwagami nt. konstytucyjnego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji), traktując tę służbę – w ślad za stanowiskiem doktryny jako kategorię pojemniejszą niż kategoria służby cywilnej. W uwagach tych zasadnie wiąże prawo dostępu do służby publicznej na równych zasadach z konstytucyjną zasadą równości (s. 65), dobrze objaśnia sens tego równego dostępu do służby publicznej (s. 66 i nast.), przedstawia też kwestię ograniczeń tego dostępu. W obrębie tej ostatniej kwestii rozważa dyskusyjny problem dotyczący traktowania dostępu do służby publicznej jako prawa adresowanego jedynie do obywateli polskich. Takie traktowanie ma swoje umocowanie w literalnie odczytywanym brzmieniu art. 60 Konstytucji (ku czemu skłania się zresztą znaczna część piśmiennictwa), co jednak Autora nie przekonuje i formułuje on tutaj (za W. Sokolewiczem) inne stanowisko, a mianowicie, że dostęp do służby publicznej nie musi być ograniczony do obywateli polskich (s. 71). Pogląd ten uzasadniany jest szeregiem argumentów, ale bodajże kluczowy z nich, że dostęp do służby publicznej adresowany jedynie do obywateli polskich dotyczyć powinien stanowisk wymagających szczególnej lojalności obywatelskiej, nie jest jednoznaczny, gdy chodzi o konkretny wymiar w postaci wspomnianych stanowisk. W konsekwencji prezentowane stanowisko przewiduje konieczność czynienia dodatkowego założenia, co do stanowisk, które są dostępne wyłącznie obywatelom polskim, a które mogą być obejmowane także przez cudzoziemców. Nie chodzi bowiem chyba o taką intencję odczytania art. 60

Konstytucji, że każde stanowisko w służbie publicznej jest dostępne dla cudzoziemców; byłaby to interpretacja nazbyt daleko idąca.

W dalszych rozważaniach tej części pracy Autor omawia konstytucyjne wyznaczniki (przez Autora zwane aksjomatami) służby cywilnej wynikające z art. 153 Konstytucji, a także analizuje inne jeszcze kwestie, które powstają na tle ujęcia w Konstytucji kategorii służby cywilnej (np. model służby cywilnej, pojęcie administracji rządowej, niepołączalność mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji rządowej). Autor wskazuje tu także na brak odniesienia się przez Konstytucję do sprawy pracowników samorządowych, trafnie zauważając przy tym, że w świetle art. 153 Konstytucji nie jest dziś możliwe stworzenie w drodze ustawy zwykłej „samorządowej służby cywilnej”. Nie do końca jest jednak jasne stanowisko Autora co do ustanowienia takiej służby w przyszłości.

W sumie konstytucyjne uwarunkowania służby publicznej, służby cywilnej, tudzież brak odniesień do statusu pracowników zrelacjonowane zostały przez Autora wnikliwie z zasygnalizowaniem wielu problemów, wobec których Autor stara się prezentować własne stanowiska.

2. Zasadniczą część pracy tworzą trzy kolejne rozdziały poświęcone tytułowemu przekształceniom pragmatyk urzędniczych. Autor zawarł w nich bardzo gruntowną, wszechstronną analizę rozwoju kolejnych regulacji prawnych odnoszących się do służby cywilnej i pracowników samorządowych, wypunktował – miejscami w sposób szczegółowy – te elementy regulacji (i problemy z nimi związane), które miały znaczący charakter z punktu widzenia przekształceń wizji i ujęcia służby cywilnej i statusu pracowników, jak również dokonał krytycznej oceny zarówno wcześniejszych, jak i obecnej pragmatyk urzędniczych. W prowadzonych rozważaniach Autor wykazuje duże znanstwo merytoryczne omawianej problematyki, swobodnie porusza się w stanie

normatywnym oraz doktrynie, prezentuje rzetelność i dociekliwość badawczą, co przejawia się m.in. we właściwym identyfikowaniu problemów i ich omawianiu, częstokroć dyskusyjnym, jak i w przedstawianiu własnych ocen i poglądów (choćby były one związane jedynie z opowiedzeniem się – ale jednoznacznym – za stanowiskiem innych autorów).

Z rozważań tych odczytać można główną tezę dotyczącą oceny analizowanych przekształceń pragmatyk urzędniczych, tę mianowicie, że najlepszym modelowym rozwiązaniem (choć nie idealnym) w zakresie służby cywilnej była regulacja ustawy o służbie cywilnej z 1996 r., późniejsze zaś unormowania nacechowane były daleko idącą chwiejnością koncepcyjną i licznymi niedostatkami rozwiązań jurydycznych, co w sumie skutkuje dziś brakiem optymalnego do potrzeb kształtu tej służby. Podobną ocenę Autor zgłasza też wobec regulacji odnoszącej się do statusu pracowników samorządowych. Generalnie taka teza wydaje się uprawniona, a w pracy poparta jest odpowiednią argumentacją. Ogólnie też bliska jest moim ocenom kształtowania służby cywilnej w Polsce i jej dzisiejszej kondycji.

Jak już wspomniałem ta generalna teza uzasadniana jest szerokim wachlarzem argumentacji jurydycznej, w której odnajdujemy wiele zagadnień i tez szczegółowych, acz niejednokrotnie bardzo istotnych. Pewien niedosyt może tu budzić jakby wyhamowanie w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie dlaczego takimi meandrami przebiegało kształtowanie w Polsce służby cywilnej, dociekań sięgających na inne niż tylko jurydyczna płaszczyzny, jak płaszczyzna np. polityczna. Można wszakże przykładowo postawić pytanie, skoro ustawa z 1996 r. była dobrym początkiem, to z jakich powodów w dwa lata później została odrzucona i zastąpiona nową regulacją, i to jak stwierdza Autor, wcale nie idącą w najlepszym kierunku? Albo, czy jest przypadkiem, że zmiany regulacji prawnych dokonywane były wraz z objęciem rządów przez kolejne

opcje polityczne? Szkoda, że Autor nie skupił większej uwagi na tych właśnie aspektach przekształceń pragmatyk.

M.zd. dobrym miejscem do szerszej refleksji w tym przedmiocie byłby rozdz. III, a ściślej rozważania na temat przekształceń modelu służby cywilnej (s. 93 – 102). Tutaj też można by oczekiwać szerszych uwag nt. samej idei służby cywilnej i wyjaśnienia jej istoty. Co do prezentacji przekształceń w modelu służby przyjętym w 1996 r. (model kariery), to uwagi wskazujące na odchodzenie od modelu kariery można w pełni podzielić. Natomiast wydaje się, że silniej należałoby pokazać przyczyny (ale nie tylko polegające na zmianie przepisów) tego zarzucenia modelu kariery, który wg Autora jest optymalny (tu także potrzebne jest pełniejsze uzasadnienie).

W dalszych fragmentach rozdz. III przedstawiane są przekształcenia struktury organizacyjnej służby cywilnej i katalogu jednostek objętych służbą. Prezentacja dokonywanych kolejno przekształceń organizacyjnych i kompetencyjnych organów służby cywilnej, jak Szef S.C. czy Rada Służby Cywilnej i ich oceny zasługują na uwagę, są skrupulatne, należycie akcentują dobre strony rozwiązań, jak i - co istotniejsze - wskazują mankamenty. Tak np. trafnie Autor dostrzega, że od pierwszej ustawy o s.c. pozycja Szefa Służby ulegała osłabieniu, co nie sprzyjało umacnianiu służby cywilnej. Również dzisiejsze regulacje w tym przedmiocie Autor uznaje za niewystarczające, zwłaszcza w zakresie postępowania kwalifikacyjnego. Ma on też rację, że ulokowanie Szefa S.C. – choć w charakterze centralnego organu administracji – w bardzo bliskim powiązaniu (poprzez rozwiązanie jego obsługi) z KPRM, nie gwarantuje mu dostatecznej silnej pozycji w zakresie bieżącego organizowania i kierowania działalnością służby cywilnej.

Z krytycznym podejściem Autor przedstawia też przemiany dotyczące Rady Służby Cywilnej i jej kompetencji, tudzież składu personalnego. Przy czym nie wszystkie uwagi w tym zakresie są przekonywujące. Autor słusznie

broni koncepcji Rady jako organu opiniodawczo-doradczego i z tych pozycji przekonuje, że dzisiejsze kompetencje Rady wychodzą poza tę koncepcję, czemu nie towarzyszy klarowna ocena, czy to dobrze czy źle, natomiast pojawia się niejasne zupełnie odwołanie do oceny zakresu kompetencji Rady w ujęciu formalnym i faktycznym (s. 125-126). W tym pierwszym ocena autorska rozwiązań jest negatywna, w drugim pozytywna, co w rezultacie czyni wielce zagmatwanym ostateczne stanowisko Autora. Podobnie jak i w odniesieniu do Szefa Służby Cywilnej, tak i w przypadku Rady kwalifikowanie ich jako instytucji prawa administracyjnego wydaje się co najmniej nieszczęśliwe.

Zasadna natomiast jest teza Autora, co do składu personalnego Rady, eksponująca nacisk na ekspercko-naukowy charakter Rady i wskazująca na konieczność unikania rozwiązań, które upolityczniałyby ten organ. W interesujący sposób postawiona też jest w pracy kwestia roli i miejsca w służbie cywilnej oraz organizacji urzędu administracyjnego dyrektora generalnego, zwłaszcza w konfrontacji z – jak twierdzi Autor – systemową koncepcją, że kierownikiem urzędu jest polityk (s. 135). Szkoda, że kwestia ta (zwłaszcza podległość dyrektora temu politycznemu kierownikowi urzędu) nie została szerzej rozwinięta (Autor skonkludował ją jedynie wypowiedzeniem negatywnej oceny).

Dobrze wyłożone jest stanowisko Autora w przedmiocie oceny (negatywnej) likwidacji takich podmiotów organizacyjnych służby cywilnej, jak Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej oraz Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej, które funkcjonowały na gruncie ustawy z 1996 r. Przychodzi mi się też zgodzić z oceną Autora odnoszącą się do roli KSAP, a zwłaszcza do niefortunnego włączenia jej w postępowanie kwalifikacyjne na gruncie obowiązującej ustawy z 2008 r. Za nieprzekonujące natomiast, bo chyba nie do końca wyklarowane, uważam stanowisko Autora postulujące włączenie KSAP w system służby cywilnej (na czym miałyby to polegać?).

Kolejny fragment głównego nurtu pracy (objęty rozdz. III) skoncentrowany jest na przedstawieniu przekształceń w obszarze pragmatyk urzędniczych pracowników samorządowych. Autor analizuje tu w sposób rozległy dwie pragmatyki dotyczące pracowników samorządowych, tj. ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych oraz z 29 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, pokazując jak zmieniały się ich cele, założenia i treści, w tym zwłaszcza pojęcie „pracownik samorządowy” i „pracodawca samorządowy”. Rozważania w tym przedmiocie są wielowątkowe, podejmują ważne i niejednokrotnie sporne problemy, i w sumie stanowią właściwe, bogate w uwagi krytyczne i oceny własne zreferowanie problematyki wydzielenia i unormowania statusu prawnego pracowników samorządowych. Pomimo ogólnie pozytywnego wrażenia, jakie można wynieść z tej części opracowania, m.zd. jest ona na słabszym poziomie niż rozważania nad przekształceniami w zakresie regulacji dotyczących służby cywilnej. Wydaje się, że Autor niepotrzebnie na samym wstępie zadeklarował negatywną ocenę obu wspomnianych wyżej regulacji (s. 155-156), ponieważ zobowiązywało go to do patrzenia na rozpatrywaną problematykę pod kątem poszukiwania argumentów potwierdzających takie wstępne oceny. W niektórych momentach prowadzone analizy nawiązują do kwestii, które niekoniecznie są istotne dla zasadniczego tematu. Tak np. na s. 159 Autor podnosi, że punktem wyjścia do określenia wspólnej tożsamości pracowników samorządowych jest zdefiniowanie kategorii „pracownik samorządowy” i „pracodawca samorządowy”, co stanowi klarowną tezę, którą można podzielić, ale poprzedza ją nie zawsze jasnymi i uzasadnionymi refleksjami w rodzaju: „status prawny pracowników samorządowych w immanentny sposób związany jest z przyjętą koncepcją podziału administracyjnego kraju ...” (s. 156), czy też zbędnymi, przyczynkarskimi uwagami dot. unormowania samorządu terytorialnego (s. 157-158). I bez tych uwag można stwierdzić zróżnicowanie sytuacji, w których

występuje „pracownik samorządowy”. Niejasne jest stanowisko Autora w kwestii ujęcia pracowników samorządowych w odrębny reżim prawny (S. 160), nie do końca też rozumiem cel roztrząsań na s. 161-162 tematyki preambuły i jej odniesienia do treści art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Podobnie też za co najmniej dyskusyjne uważam uwagi dot. przyporządkowania (czego m.zd – a inaczej niż sądzi Autor ustawa nie rozstrzyga definitywnie) regulacji ustawy z 2008 r. do prawa prywatnego, a nie publicznego (s. 164-165). Przecież nie poprzez pozbawione w istocie waloru normatywnego deklaracje zawarte w przepisach, ale poprzez treści norm prawnych oceniać trzeba przynależność regulacji (jako całości, czy poszczególnych jej składników) do takiej czy innej dziedziny prawa. A ponadto, jakie to w tym konkretnym przypadku ma znaczenie? Poza tym, czy w przypadku pracownika samorządowego można tak prosto stosować relację funkcjonariusz – państwo, czy też może trzeba uwzględniać jakąś specyfikę stosunków pracowniczych w ramach samorządu terytorialnego, postrzeganych także w kategorii służby publicznej?

Nie podważam w zgłoszonych wątpliwościach merytorycznych wartości podnoszonych problemów, chcę jedynie podpowiedzieć Autorowi potrzebę szerszego spojrzenia na zagadnienie kadr administracji samorządowej. Za wnikliwe spojrzenie na problematykę pracowników samorządowych uznaję rozważania Autora poświęcone przekształceniom pojęcia „pracownik samorządowy” i „pracodawca samorządowy”, choć w tej mierze także w szczegółach twierdzenia Autora skłaniać mogą do reakcji polemicznych. W sumie jednak ten fragment rozważań spełnia się dobrze w roli omówienia przekształceń koncepcji pracownika samorządowego i pracodawcy samorządowego.

W ostatniej części zasadniczych rozważań, tj. w rozdz. IV podejmowana jest problematyka – też postrzegana w konwencji przemian w regulacjach prawnych – dotycząca aspektów wpływających na status prawny członków

korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych. Autor wyraźnie i trafnie identyfikuje te aspekty (s. 200) jako: zasady naboru do służby publicznej i praktyki ich realizacji, katalog praw i obowiązków, etyka służbowa oraz odpowiedzialność dyscyplinarna. W obszernych (liczących prawie 100 stron) uwagach rozpatruje ją następnie krok po kroku, systematycznie, wszechstronnie, czasami aż nadto szczegółowo, nie szczędząc – tak jak w poprzednich partiach pracy – ocen krytycznych i postulując niejednokrotnie konieczność zmian. W pierwszej kolejności Autor kreśli szeroką panoramę uregulowań przez poszczególne pragmatyki zagadnienia rekrutacji i selekcji w korpusie służby cywilnej i „korpusie” pracowników samorządowych. M.zd. jest to dobra, prawidłowa analiza, w której Autor wydobywa najważniejsze problemy, które szczegółowo oświetla, ocenia i zwykle proponuje określone zmiany. Szczególnie ważne i interesujące są w tym zakresie rozważania dotyczące naboru do służby cywilnej, wkomponowanego pierwotnie w postępowanie administracyjne, a następnie wyłączanego spod tego reżimu. Autor trafnie tu dostrzega, że poddanie postępowania w sprawie naboru do służby cywilnej, ale także i do kategorii pracowników samorządowych, procedurze administracyjnej (K.p.a.) oznacza stworzenie dla zainteresowanego wstąpieniem do służby cywilnej czy zajęciem stanowiska w samorządzie terytorialnym możliwości weryfikowania dotyczących go rozstrzygnięć podejmowanych w ramach naboru. To zaś wiąże się z realizacją zasady równego i konkurencyjnego naboru do tej służby publicznej. W podobnym tonie utrzymane są zasługujące na aprobatę rozważania Autora odnoszące się do naboru do „korpusu” pracowników samorządowych.

Następny prezentowany obszar problematyki wybranych aspektów statusu prawnego członków korpusu s.c. i pracowników samorządowych - to obowiązki i uprawnienia członków obu kategorii kadr służby publicznej. Tematykę tę p. Doktorant ujmuje w sposób uporządkowany (m.in. poprzez trafnie sporządzoną

klasyfikację obowiązków i uprawnień) i opisuje dokładnie, zwracając uwagę na te obowiązki i uprawnienia, które mają szczególne znaczenie dla statusu prawnego członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych, a także omawia sposób egzekwowania tych obowiązków oraz możliwości dochodzenia uprawnień. Warto odnotować, że przedstawienie wspomnianej tematyki Autor osadza przede wszystkim na regulacjach pragmatyk, ale sięga także do innych przepisów (np. ustrojowych), co potwierdza tylko jego skrupulatność badawczą.

Pozytywnie można ocenić także zaprezentowanie w pracy aspektu etycznego członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych, przy czym oczekiwałbym tu szerszej refleksji nie tyle na temat zawartości kodeksów etycznych, co dotyczących ich charakteru prawnego i znaczenia jako instrumentu służącego podnoszeniu poziomu etycznego służby publicznej.

W sposób skondensowany, treściwy i klarowny omówione zostało w końcowej części omawianego fragmentu rozprawy ważne zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych.

3. Rozprawę zamyka Zakończenie, w którym pan Doktorant podsumowuje swoje rozważania oraz zawarte w nich uwagi i oceny i formułuje szereg wniosków ogólnych, w znacznej mierze krytycznych w odniesieniu do regulacji tak służby cywilnej jak i statusu pracowników samorządowych. Z częścią z nich można się zgodzić (jak np. ze stwierdzeniem, że budowa służby cywilnej przebiegała w sposób niezaplanowany i niekonsekwentny, negatywna ocena powierzenia postępowania kwalifikacyjnego podmiotowi spoza systemu organizacyjnego służby), część można potraktować jako pole do dyskusji (np. teza o konieczności oparcia stosunków w służbie cywilnej wyłącznie na stosunkach prawnoadministracyjnych, ocena pozycji dyrektora generalnego),

niektóre zaś wydają się nietrafne (jak np. propozycja budowy samorządowej służby cywilnej).

Niezależnie jednak od tego, jak potraktowane merytorycznie zostaną owe wnioski i konstatacje, warto podkreślić, iż ich sformułowanie pokazuje czytelne stanowisko Autora w zakresie problematyki będącej przedmiotem rozprawy i poświadcza jego umiejętność udziału w naukowym dyskursie.

IV. Przechodząc do konkluzji recenzji przedłożonej do oceny dysertacji pana mgr Wojciecha Drobrego chcę stwierdzić, iż praca ta w pełni zasługuje na pozytywną ocenę. Nie podważają jej zgłoszone w recenzji pewne zastrzeżenia czy krytyczne uwagi. Rozprawa doktorska mgr W. Drobrego stanowi samodzielne dzieło Doktoranta, będące efektem jego dotychczasowego dorobku intelektualnego i badawczego. Od strony formalnej jest to opracowanie prawidłowo skomponowane, na poziomie odpowiadającym standardom przewidzianym dla dysertacji doktorskich. Doktorant ma też opanowany warsztat naukowy i pisarski na tyle, że pozwala mu to na swobodne wypowiedzianie się w formie zwięzłego opracowania.

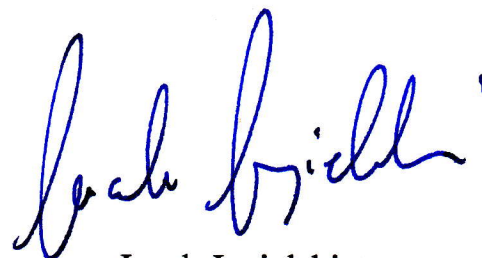
Pod względem merytorycznym rozprawa jest bardzo treściwa, podnosi ważne zagadnienia, wcale niełatwe i obszerne, dotyczące dwóch kategorii służby publicznej, które to zagadnienia prezentuje wszechstronnie, z należytą starannością i pogłębionym dociekaniem badawczym. Autor osiągnął założone cele badawcze, przedstawiając je w ciekawy sposób. Można powiedzieć, że rozprawa stanowi wartościową merytorycznie i interesującą lekturę.

Prezentując podjętą, bardzo złożoną problematykę Autor z założenia narażony był na ryzyko potknięć, uchybień i niedostatków, których w swym opracowaniu nie uniknął. Zwracałem na nie uwagę przy omawianiu poszczególnych fragmentów rozprawy. Nie ze wszystkimi ocenami i poglądami Autora przychodzi mi się też do końca zgodzić. Różnice stanowisk są jednak

rzeczą naturalną w sprawach naukowych i w przypadku recenzowanej rozprawy mieszczą się one w ramach naukowej dyskusji.

Biorąc powyższe pod uwagę mogę stwierdzić, że praca mgr Wojciecha Drobrego odpowiada wymogom przewidzianym dla tego typu prac naukowych i spełnia tym samym warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. nr 84, poz. 455).

W rezultacie zatem wnoszę o dopuszczenie mgr W. Drobrego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.



Jacek Jagielski