

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR
Instytut Nauk Prawnych
Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej

pt. W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej.

Wykonując uchwałę Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne, z dnia 26 maja 2023 roku, przedkładam moją recenzję rozprawy doktorskiej autorstwa Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej pt. *W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej* napisanej pod kierunkiem naukowym Pani dr hab. Barbary Jaworskiej-Dębskiej, emerytowanej profesor Uniwersytetu Łódzkiego.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. Rozprawa stanowi rozwiązanie oryginalnego problemu naukowego.
2. Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną w dziedzinie nauk społecznych- dyscyplinie nauki prawne, w zakresie prawa administracyjnego.
3. Przedłożona w toku postępowania o nadanie stopnia naukowego doktora rozprawa wskazuje, iż Doktorantka posiada umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w obowiązujących przepisach prawa.

W uzasadnieniu przedstawiam, co następuje:

1. Wybór tematu

Kompleksowe rozważania, jakie podjęła Doktorantka, a związane z problematyką oceny modelu współczesnej służby cywilnej w Polsce mają istotne znaczenie dla rozwoju badań w tym zakresie. Zwłaszcza, że dokonywane przez ustawodawcę, na przestrzeni ostatnich lat, zmiany przepisów w zakresie pragmatyk służbowych, budzą kontrowersje i rodzą pytania o status i rzeczywisty etos służby cywilnej, która przecież, zgodnie z wartościami konstytucyjnymi, winna – jako formacja urzędnicza – odzwierciedlać określone zasady organizacyjne i poprzez swoje działania - dawać wyraz określonej aksjologii.

Dokonany przez panią mgr Martę Szulc-Ciesielską wybór tematu rozprawy doktorskiej wydaje się bardzo trafiony i aktualny zarazem, zwłaszcza, że w ostatniej dekadzie brakowało opracowań ujmujących całościowo kwestię charakterystyki i oceny polskiego modelu służby cywilnej. Dodatkowym walorem poznawczym, a jednocześnie wartościowym z punktu widzenia jakości prowadzonych rozważań, jest przyjęta przez Doktorantkę perspektywa badawcza, która nie ogranicza się jedynie do nauki prawa administracyjnego, ale wzbogaciła je także o ujęcie prakseologiczne.

Recenzowana rozprawa niewątpliwie stanowi wypełnienie luki poznawczej w dorobku naukowym w zakresie oceny aktualnego modelu polskiej służby cywilnej, w dyscyplinie nauk prawnych.

2. Założenia badawcze – cel, hipotezy, metody.

Jako główny cel badawczy Autorka przyjęła poszukiwanie rozwiązań służących ukształtowaniu optymalnego modelu służby cywilnej w Polsce. Dla jego realizacji konieczna była analiza obecnego kształtu prawnego, który odtworzyć można na podstawie aktualnych regulacji konstytucyjnych oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, jak też analiza założeń organizacyjnych odnoszących się do uformowanych dwóch modeli służby cywilnej – modelu kariery i pozycyjnego, które przyjęte zostały w oparciu o odmienne założenia i stosowane są osobno w krajach kontynentalnej i anglosaskiej kultury prawnej. Na tej podstawie można dopiero, stosując metodę analityczno-porównawczą – ocenić polski model oraz podejmować się odpowiedzi na pytanie – w jaki sposób winna być zorganizowana polska służba cywilna, aby z jednej strony odzwierciedlać mogła założenia konstrukcyjne wypływające z wartości wskazanych dla niej w przepisach obowiązującej Konstytucji RP, z drugiej zaś, aby jej kształt odpowiadał określonym kryteriom optymalizacji. Stąd też dodatkowym zadaniem badawczym, jakie naturalnie wypływa z przyjętych wcześniej założeń oraz wyników ich realizacji, jest ocena aktualnych rozwiązań i wskazanie na tej podstawie rozwiązań naprawczych, tak, aby możliwe było podniesienie efektywności i skuteczności wykonywania zadań państwa.

Tak sformułowane cele badawcze spowodowały konieczność wyodrębnienia problemów szczegółowych i hipotez odnoszących się kolejno do determinantów organizacyjnych, za które Autorka przyjęła określone cechy służby cywilnej. Wokół tychże prowadzi Ona swoje rozważania cząstkowe, także na ich tle wskazuje na istniejące problemy oraz formułuje wnioski optymalizacyjne.

W celu dokonania pełnej i poprawnej realizacji przyjętych przez siebie założeń badawczych, Autorka dokonała doboru adekwatnych metod badawczych. Ze względu na cel główny, Autorka podstawowe znaczenie przypisuje metodzie dogmatyczno-prawnej, która służyć ma niezbędnym z punktu widzenia celu pracy analizom obowiązujących norm prawnych kształtujących prawny model polskiej służby cywilnej. Metoda ta pozwala na konfrontację odtworzonego stanu prawnego z dorobkiem judykatury oraz doktryny. Metoda została dobrana i zastosowana poprawnie. Ze względu na konieczność odtworzenia aktualnych modeli służby cywilnej, Autorka zastosowała metodę opisową i porównawczą. Zaś dla realizacji założenia w zakresie oceny funkcjonującego w Polsce modelu oraz celem umożliwienia formułowania uzasadnionych wniosków – zastosowano metodę analityczno-prawną.

Doktorantka, dla pełnej realizacji założeń badawczych zastosowała również metodę komparatystyczną, zwłaszcza tam, gdzie konieczne było wskazanie uregulowań odnoszących się do klasycznego modelu kariery oraz modelu pozycyjnego. Zauważyć można także, iż dla uzyskania rzetelnych podstaw identyfikacji aktualnych problemów w funkcjonujących w praktyce rozwiązaniach organizacyjnych oraz dla formułowania wniosków optymalizacyjnych – Autorka zastosowała metodę badań empirycznych, co dodatkowo wzbogaciło warsztat badawczy. Sposób sformułowania przez Doktorantkę założeń badawczych, jak też dobór adekwatnych metod badawczych - oceniam pozytywnie.

3. Struktura i treść pracy

Układ treści rozprawy dostosowany został do podjętego tematu, celów i założeń badawczych.

Oceniana rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne, zakończenia i bibliografii. W strukturę wpisane zostały również: na jej początku - wykaz skrótów oraz na końcu: wyniki ankiety dotyczącej perspektywy zatrudnienia w służbie cywilnej, a także karta oceny rozmowy kwalifikacyjnej – które wykorzystane zostały przez Autorkę w badaniach empirycznych, które pozwoliły Jej ocenić kondycję polskiej służby cywilnej.

We wstępie do rozprawy, Autorka wprowadza w zagadnienie znaczenia służby cywilnej w systemie wykonywania zadań państwa. Została ona utworzona jako specjalna formacja, oparta na określonych zasadach, których urzeczywistnienie przyczyniać się ma do jak najlepszego wykonywania tychże zadań. We wstępie określona została główna teza pracy, szczegółowe cele badawcze i uzasadnienie ich przyjęcia. Zaprezentowana została tu także idea wprowadzania do porządku prawnego rozwiązań kształtujących prawny i rzeczywisty status

całej służby oraz poszczególnych typów urzędników, w krótkim ujęciu historycznym. Przedstawiona została także struktura całej pracy. Autorka we wstępie uzasadnia przyjęte założenia badawcze oraz wyjaśnia sposób prowadzenia wywodów. Wstęp zawiera również rozważania na temat zastosowanych metod badawczych.

Pierwszy rozdział rozprawy zatytułowany został przez Autorkę: „*Zagadnienia wprowadzające*”. Ma on rzeczywiście wprowadzający charakter, bowiem zawiera omówienie kwestii podstawowych: prezentuje on pojęcie służby cywilnej oraz jej modele. Służba cywilna jako termin przedstawiony został w trzech znaczeniach: przedmiotowym, instytucjonalnym i podmiotowym. Przy tej okazji, Autorka wskazuje również na inne klasyfikacje. W części odnoszącej się do pojęcia służby cywilnej opisana została także pozycja prawna Szefa Służby Cywilnej, Rada Służby Publicznej oraz korpus służby cywilnej. W kolejnej części rozdziału zaprezentowane zostały trzy podstawowe modele służby cywilnej, tj. model kariery, model pozycyjny oraz model mieszany wraz z ich genezą oraz charakterystyką. Kolejna część rozdziału pierwszego poświęcona została prezentacji pojęcia etyki zawodowej.

W następnym – drugim rozdziale rozprawy pt. „*Zawodowość służby cywilnej*”, Autorka odnosi się do jednej z konstytucyjnych cech służby cywilnej. W części tej odtwarza Ona znaczenie pojęcia zawodowości i analizuje sposoby jego interpretacji. Ze względu na brak prawnej definicji zawodowości, słusznie odwołuje się do etymologii uznając, iż zawodowość wiąże się z zawodem i stałym jego wykonywaniem. Wskazując na definicję słownikową Autorka konfrontuje ją z poglądami utrwalonymi w piśmiennictwie. W części tej odnosi się Ona także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazując na odmiennność potocznego rozumienia pojęcia zawodowości od zawodowości członka korpusu służby cywilnej. Wobec braku definicji normatywnej rozważania na temat zawodowości służby cywilnej uzupełnione zostały także o wyjaśnienie pojęcia pokrewnego, tj. pojęcia profesjonalizmu. W rozdziale drugim prócz prezentacji zagadnień teoretycznych, Autorka dokonuje bieżąco w odniesieniu do omawianych kwestii szczegółowych – analiz przepisów prawnych pod kątem przyjętego kryterium. W części tej dokonuje Ona również charakterystyki cechy zawodowości w modelu kariery na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec oraz modelu pozycyjnego, na przykładzie uregulowań przyjętych w Wielkiej Brytanii. Czyni to zresztą konsekwentnie w takim ujęciu w kolejnych rozdziałach rozprawy. Na zakończenie swych rozważań, Autorka dokonuje analizy przepisów obowiązujących w Polsce, w celu odtworzenia gwarancji zawodowości służby cywilnej. Jednym z zagadnień szczegółowych opisanych w podrozdziale trzecim są kwestie naboru do służby, kształcenia w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, szkoleń w służbie cywilnej oraz zagadnienia aplikacji urzędniczej.

Rozdział III-ci rozprawy pod tytułem: „*Rzetelność służby cywilnej*” opracowany został w podobny sposób, jak część poprzednia. Na początku Autorka analizuje pojęcie rzetelności, odwołując się do etymologii słowa. Wskazuje Ona na dwojaki sposób rozumienia rzetelności, raz jako desygnatu uczciwości, sumienności i solidności, w drugim przypadku jako odpowiednika autentyczności, zgodności z prawdą, obiektywności, dotrzymywania zobowiązań. W rozdziale tym zaprezentowane zostało także uszczegółowienie zasady rzetelności w przepisach prawa, w tym odnoszących się do przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki zawodowej. W tym kontekście rzetelność ukazana została jako zasada działania urzędników administracji rządowej w przypadku rozstrzygnięć w ramach władzy dyskrecyjnej. W rozdziale tym Autorka prezentuje rzetelność jako cechę niemieckiej i brytyjskiej służby cywilnej, przywołując na potwierdzenie swoich poglądów przykłady adekwatnych rozwiązań organizacyjno-prawnych w obu tych systemach. Kolejna część rozdziału poświęcona została prezentacji rzetelności w świetle rozwiązań normatywnych dotyczących polskiej służby cywilnej. Na zakończenie tego rozdziału Autorka wskazuje na konieczność optymalizacji organizacji służby przygotowawczej proponując wprowadzenie zmiany dotychczasowego jej modelu.

Kolejny, czwarty rozdział rozprawy pt. „*Bezstronność służby cywilnej*” wykonany został w oparciu o przyjęte wcześniej i zastosowane w poprzedzających go częściach założenia konstrukcyjne. Rozważania rozpoczyna analiza pojęcia bezstronności, począwszy od rozumienia potocznego, poprzez próbę wskazania desygnatu tego pojęcia zgodnie z wytycznymi wynikającymi z użycia pojęcia „bezstronności” w obowiązującej Konstytucji i to w wielu kontekstach, co, jak stwierdza Autorka, wpływa na liczne problemy interpretacyjne. Autorka zwraca tutaj uwagę na fakt, iż katalog zachowań ludzkich wypełniających znamiona bezstronności pozostaje otwarty, a jednocześnie w odniesieniu do urzędników administracji determinowany jest on zasadami praworządności i legalizmu. Przyjmując takie założenie Autorka wskazuje na różne aspekty bezstronności służby cywilnej. W rozdziale tym przedstawiła Ona przykłady rozwiązań prawnych przyjętych w polskim porządku, których realizacja gwarantować winna zachowanie bezstronności przez urzędników służby cywilnej. Między innymi porusza ona problematykę awansu, wynagrodzeń, minimalizacji podatności na korupcję, a także zagadnienia odpowiedzialności prawnej i postępowań dyscyplinarnych w obrębie służby cywilnej. Ostatnia część tego rozdziału zawiera uwagi Autorki na temat gwarancji bezstronności w modelu niemieckim oraz brytyjskim i próbę wskazania optymalnych rozwiązań w tym zakresie.

Ostatni, merytorycznie związany z głównym celem badawczym, rozdział pracy Autorka poświęciła zagadnieniu neutralności politycznej służby cywilnej. Analiza pojęcia neutralności dokonana została w korelacji z pojęciem bezstronności. Autorka zwraca jednakże uwagę na rozdzielną tych pojęć, jako celowego zabiegu ustawodawcy, po to, by podkreślić ciężar upolitycznienia służby cywilnej, w odróżnieniu od innych czynników determinujących brak stronnictwa. Autorka podążając za tym tokiem rozumowania, dokonuje w dalszej części rozdziału szczegółowych rozważań na temat neutralności politycznej. Prezentuje między innymi znaczenie neutralności politycznej i jej desygnatów w odniesieniu do zachowań ludzkich, a szczególnie na podstawie przepisów Zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz z sprawie etyki korpusu służby cywilnej. Czyni to adekwatnie do przyjętych w poprzednich rozdziałach założeń. W rozdziale tym Autorka prowadzi rozważania na podstawie zastosowanego we wcześniejszych częściach kryterium podziału treści i w poszczególnych jego jednostkach redakcyjnych wyodrębnia oraz omawia zagadnienia szczegółowe na temat neutralności politycznej w świetle rozwiązań w modelu kariery i modelu pozycyjnym, jak też analizuje rozwiązania prawne odnoszące się do gwarancji neutralności politycznej w aktualnie obowiązujących przepisach polskiego prawa administracyjnego. W tym fragmencie zwraca uwagę na obecnie obowiązujące rozwiązania w zakresie kształtowania zatrudnienia w służbie cywilnej na podstawie umowy o pracę, mianowania i powołania. Na koniec rozdziału zaprezentowała ona propozycje rozwiązań prawnych zapewniających dochowanie neutralności politycznej służby cywilnej we współczesnej Polsce.

Swoje wnioski cząstkowe, wskazane w poszczególnych częściach rozprawy Autorka zagregowała w *Zakończeniu*, które stanowi klasyczny przykład podsumowania całości rozważań, przeprowadzonych badań, opisu dokonanych ustaleń i wynikających z nich wniosków. Zauważyć należy, iż Autorka poprawnie podsumowała w nim poszczególne kwestie szczegółowe, zawarte w poszczególnych rozdziałach.

Do rozprawy w jej końcowej części dołączona została *Bibliografia*. Została ona podzielona na części, w których znajdują się wyodrębnione przedmiotowo rodzaje źródeł. W ramach literatury Autorka zamieściła wykaz kilkudziesięciu opracowań, tak monograficznych, jak również szczegółowych, są one zróżnicowane, niestety zabrakło podstawowych, moim zdaniem pozycji prezentujących bogaty dorobek doktryny w zakresie zagadnień poruszanych przez Doktorantkę, jak chociażby Komentarza do Konstytucji RP pod red. P. Tuleji, Systemu Prawa Administracyjnego, a zwłaszcza tom 13: Etyka urzędnicza i etyka

służby publicznej, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, czy też Systemu Prawa Pracy, tom .XI Pragmatyki pracownicze pod. red. K. W. Barana.

W wykazie źródeł prawa wykonanym w układzie hierarchicznym poczynawszy od Konstytucji RP, poprzez jeden akt prawa międzynarodowego, ustawy krajowe i rozporządzenia, Autorka zawarła 37 pozycji, w tym jeden akt prawa niemieckiego. Ponadto w *Bibliografii* znajduje się wykaz orzeczeń sądowych zawierający 13 pozycji, których liczba byłaby znacznie bardziej imponująca, gdyby Autorka dokonała uprzednio lepszego rozeznania w literaturze przedmiotu.

4. Ocena merytoryczna pracy

Stwierdzam, że praca mimo zauważonych niedostatków napisana została poprawnie. Autorka podjęła się analizy oryginalnego i ciekawego problemu badawczego, który, co napisano na początku recenzji, nie doczekał się w ostatnich latach kompleksowego rozwiązania. Ponadto Autorka adekwatnie do rangi poruszanych zagadnień przyjęła swoistą i zarazem ciekawą konstrukcję opracowania, która odzwierciedla poszczególne treści merytoryczne. Można stwierdzić, iż walorem pracy są dokonywane w każdym rozdziale porównania ustaleń teoretycznych z praktycznym odzwierciedleniem założeń aksjologicznych w przepisach prawnych, tak w prawie polskim, które kształtuje tzw. mieszany model służby cywilnej, jak też w modelach klasycznych na podstawie wybranych przykładów. Niewątpliwie większą wartość miałyby rozważania zaspokajające ciekawość poznawczą czytelnika, gdyby Autorka wzbogaciła część porównawczą o większą liczbę przykładów. Tutaj zauważyć można pewien niedosyt.

Niemniej jednak stwierdzić należy, iż Autorka we właściwy sposób dokonuje prezentacji stanowiska doktryny, poglądów i ocen wyrażonych w wykorzystanych przez siebie źródłach wiedzy. Także sprawnie przyporządkowuje wnioski z dokonanych przez siebie analiz do wywodów prowadzonych w związku z celem głównym rozprawy.

Przyjęte przez Autorkę rozprawy i zastosowane w poszczególnych etapach badań metody odpowiadają na potrzeby analiz szczegółowych. Sposób ich doboru i stosowanie oceniam za wystarczający do realizacji celu badawczego.

Merytoryczny poziom rozważań świadczy o opanowaniu przez Autorkę rozprawy podstaw pisarstwa naukowego.

Zawarte w rozprawie elementy nowatorskie przejawiają się w głównym celu pracy, a co za tym idzie, w poprawnie ukształtowanym układzie treści. Widoczne są one zwłaszcza w zakresie wniosków wynikających z analizy przepisów prawa odnoszącego się do polskiego

modelu służby cywilnej. Elementem wartym podkreślenia są postulaty *de lege ferenda*, których realizacja zapewniłaby optymalizację aktualnego modelu służby cywilnej, który, co nie ulega wątpliwości – nie w pełni odzwierciedla pierwotne założenia. Przedstawione przez Autorkę propozycje określonych zmian w prawie, niewątpliwie przybliżyłyby polski model służby cywilnej do wzorcowego modelu, ukształtowanego w oparciu o wartości Konstytucji RP.

5. Ocena formalna pracy

Praca została przygotowana prawidłowo. Strona techniczna nie budzi większych zastrzeżeń. Język wypowiedzi jest jasny i zrozumiały. Wywody zwykle prowadzone są w sposób poprawny, co świadczy, iż Autorka opanowała sztukę wywodu naukowego, niemniej jednak zauważyć można nieliczne powtórzenia, lub odchylenia od właściwej proporcji w rozważaniach. W toku lektury nie zauważono rażących błędów formalnych.

6. Konkluzja końcowa

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż oceniana rozprawa doktorska stanowi rzetelne opracowanie właściwie wyodrębnionego, a zarazem istotnego oraz aktualnego problemu naukowego. Autorka wykazała się umiejętnością kompleksowej i poprawnej prezentacji ważnej z punktu widzenia nauki prawa problematyki.

Oceniana rozprawa pt.: „*W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej*” autorstwa Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej, przygotowana pod kierunkiem dr hab. Barbary Jaworskiej-Dębskiej, emerytowanej profesor Uniwersytetu Łódzkiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i prezentuje ogólną wiedzę Kandydatki w zakresie nauk prawnych oraz potwierdza nabycie przez Nią umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy badawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, iż rozprawa spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim i wnioskuję o dopuszczenie Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Rzeszów, dnia 2 września 2023 roku

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR