

dr hab. Jarosław Dobkowski  
prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie  
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Bezpieczeństwie  
Wydziału Prawa i Administracji

## RECENZJA

**rozprawy doktorskiej mgr Marty SZULC-CIESIELSKIEJ**  
**pt. *W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej***  
**(Łódź, 2023, ss. 195+5)**

W wykonaniu uchwały Komisji Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne z dnia 26 maja 2023 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej pt. *W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej*, napisanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem i opieką naukową Pani dr hab. Barbary Jaworskiej-Dębskiej, emeryt. prof. UŁ.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego,
2. Autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk prawnych (nauk społecznych), w dyscyplinie prawo (nauki prawne), w specjalności prawo administracyjne,
3. przedstawioną rozprawą Kandydatka do stopnia naukowego potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 13 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>1</sup>, co pozostaje w związku z obowiązywaniem dyspozycji art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>2</sup>.

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej – po spełnieniu przez Nią pozostałych przewidzianych prawem warunków – do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu tego wniosku przedstawiam następujące argumenty, ale także uwagi i spostrzeżenia, jakie nasunęły mi się w czasie analizy treści pracy i opracowywania recenzji:

### **1. Wybór problemu badawczego i sformułowanie tematu dysertacji**

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonała właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe na czas jego analizowania pozostawało i pozostaje niezwykle aktualne. Wystarczy wskazać, że w czasie przewodu doktorskiego w polskiej literaturze naukowej nie ukazały się znaczące opracowania naukowe względnie całościowo przedstawiające problematykę służby cywilnej w tytułowym ujęciu, mimo dość licznych i czasem kontrowersyjnych ciągłych zmian ustawodawstwa, nieustannego rozwoju poglądów z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji w Polsce i świecie na status i funkcje służby cywilnej w nowoczesnym państwie oraz nade wszystko niedawnej rocznicy stulecia wejścia w życie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która powinna była skłaniać do szerszego zainteresowania doktryny prawniczej podjętym przez Kandydatkę zagadnieniem. Z pewnością nie jest tak, że temat jest już wyczerpany, a to wszystko co było do przebadania zostało twórczo przedstawione w literaturze przedmiotu.

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

Tematyka pozostaje istotna nie tylko z racji doktrynalnych, ale i w dużej mierze względów ogólnospołecznych, albowiem odpowiednio zorganizowana służba cywilna wraz z przypisaniem jej określonych zadań oraz z uwzględnieniem jej klasycznych właściwości, dająca gwarancje zachowania pewnego nienaruszalnego statusu przez utrwalenie jej cech w prawie pozytywnym (w tym ustawodawstwie administracyjnym) stanowi wartość samą w sobie.

Związane z tym liczne zagadnienia administracyjno-prawne nie zawsze znajdują swoje pełne odzwierciedlenie w dotychczasowym piśmiennictwie. Stąd też problem badawczy został wybrany trafnie. Jest on interesujący zarówno teoretycznie, ale i praktycznie. Stanowi przy tym istotny fragment porządku prawnego – w przyjętym w dysertacji kształcie – niedostatecznie głęboko rozpoznany i spetryfikowany z perspektywy nauk prawno-administracyjnych.

Temat rozprawy doktorskiej Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej został przy tym sformułowany prawidłowo – zarówno pod względem zgodności formalnoprawnej użytych pojęć, jak i pod kątem poprawności logicznej i systemowej. Tytuł dysertacji odpowiada zatem obszarowi podjętych i przeprowadzonych badań oraz jest zgodny z treścią recenzowanej dysertacji.

Szczególłą satysfakcję sprawia, że dysertacja powstała w ośrodku łódzkim, z którym związani byli i są wybitni specjaliści z zakresu prawa administracyjnego. Recenzowana rozprawa wypełnia poważną lukę w określonym wyżej przedmiocie poznania naukowego. Do tego dość istotnie porządkuje dotychczasowe rozważania, wprowadzając wiele nowych pierwiastków twórczych. Tak jak zapowiada tytuł rozprawy, Autorka nie ustaje w poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej, diagnozuje przyczyny organizacyjno-prawne istniejących dysfunkcji i na tym tle dąży do zaproponowania nowych rozwiązań prawnych zapewniających urzeczywistnienie jej podstawowych cech: zawodowości, rzetelności, bezstronności i neutralności politycznej, a więc rozwiązań służących ukształtowaniu najlepszego modelu służby cywilnej.

## 2. Założenia rozprawy doktorskiej i użyte metody badawcze

Głównym założeniem rozprawy sformułowanym we *Wstępie* jest przekonanie Autorki o *potrzebie zmiany kształtu służby cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej w taki sposób, aby zapewnić realizację zadań państwa z zachowaniem jej konstytucyjnych cech* (s. 6).

Punktem wyjścia do oceny stanu służby cywilnej w Polsce jest odpowiedź na dwa główne pytania badawcze (s. 6):

- 1) Jakie determinanty wpływają na [nie] urzeczywistnianie naczelných cech służby cywilnej?
- 2) Jakie regulacje prawne powodują brak bezstronności, rzetelności, zawodowości i upolitycznienie służby cywilnej?

W dysertacji starano się znaleźć także odpowiedzi na dalsze pytania (s. 6):

- 1) Czy aktualnie nie ma zbyt dużej dowolności naboru do służby cywilnej?
- 2) Czy wymogi kwalifikacyjne są dobrze sprecyzowane?
- 3) Czy nie ma zbyt dużej dyferencjacji w zakresie naboru do różnych urzędów administracji, w której skupiona jest służba cywilna?
- 4) Czy niestabilność polskiej służby cywilnej wynika jedynie z powodu wprowadzenia powołania jako jednej z podstaw zatrudnienia?

Nadto, w dysertacji została podjęta próba odniesienia się do istotnej kwestii: czy wprowadzona nowelizacją z 2015 r. dowolność w obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej i zatrudnianie tych osób w oparciu o powołanie, powoduje obecnie trudność w odseparowaniu administracji rządowej od polityki? (s. 12).

Choć katalog tych pytań mógłby być szerszy to już odpowiedzi na te tylko pytania diagnozują główne problemy aktualnego modelu służby cywilnej przez pryzmat jej konstytucyjnych cech.

Stąd też – w ocenie Kandydatki – wynika potrzeba przeprowadzenia badań nad rozwiązaniami prawnymi z punktu widzenia optymalnego modelu służby cywilnej (s. 6).

Obok analizy obecnego kształtu służby cywilnej w dysertacji została podjęta próba sformułowania nowych rozwiązań prawnych dających podstawę do urzeczywistnienia optymalnego modelu służby cywilnej w polskich warunkach.

Celem rozprawy doktorskiej jest zatem poszukiwanie rozwiązań służących ukształtowaniu optymalnego modelu służby cywilnej. (s. 6). Autorka próbuje przy tym poszukiwać rozwiązań urzeczywistniających naczelną cechę służby cywilnej i kształtować służbę cywilną jako odrębną, elitarną grupę zawodową (s. 13). Propozycje Autorki odnośnie do rozwiązań dla optymalnego modelu służby cywilnej są wynikiem analizy dwóch kluczowych modeli służby cywilnej: modelu kariery i modelu pozycyjnego (s. 7).

Problem ten niewątpliwie warty był naukowej eksploracji.

Choć główny cel rozprawy jest wyraźnie sformułowany pod względem określenia zagadnienia naukowego we *Wstępie*, to jednak dokładne stanowisko Autorki oddające jej pełny koncept pracy można zrekonstruować także analizując strukturę podziału treści na jednostki redakcyjne, a przede wszystkim po lekturze całości pracy.

Po strukturze podziału treści widać próbę kompleksowego opracowania tematu. Podjęcie się twórczego opracowania zagadnienia z perspektywy nauki prawa administracyjnego z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z innych gałęzi prawa oraz innych dyscyplin naukowych, jak w szczególności prawo pracy oraz mając na względzie różnorodną i przez to niejednorodną praktykę ustrojową zasługuje na aprobatę.

Autorka dość wyraźnie zarysowała pole badawcze i określiła płaszczyzny rozpatrzenia tematu. Przyjmuje poniekąd słuszne podejście badawcze, gwarantujące pewien obiektywizm dokonywanych ocen wypadkowych i formułowania konstatacji końcowych. Do osiągnięcia złożonych celów pracy nie potrzeba było jednak przeprowadzania całościowych analiz, ale wystarczyło skupienie uwagi na sprawach podstawowych. Stąd też nastąpiło zasadne ograniczenie podejmowanych kwestii do najbardziej zasadniczych.

Autorka deklaruje, że rozprawa doktorska została przygotowana z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej [metody dogmatyczno-prawnej] i w jej ramach przeprowadzono analizę rozwiązań normatywnych, a także orzecznictwa i literatury z zakresu służby cywilnej (s. 7). W pracy, obok klasycznej egzegezy aktów normatywnych, w tym przede wszystkim analizy norm prawnych porządku krajowego, oparto się na studiach doktryny prawniczej oraz analizach judykatury polskiej. Dogmatyka prawnicza oczywiście musi bazować na wynikach badań logiczno-językowych, ale powszechnie spotykane sprowadzenie metody dogmatyczno-prawnej jedynie do procesu wykładni przepisów jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Dogmatyka to także badania orzecznictwa sądowego (akty sądowej praktyki stosowania prawa w konkretnych i indywidualnych sprawach, ujednocicane wewnętrznie wypracowanymi liniami orzeczniczymi), badania doktryny prawniczej (fachowe piśmiennictwo, a więc wskazania wiedzy specjalistycznej), badania materiałów procesu legislacyjnego pozwalające zrekonstruować *ratio legis* określonych unormowań, badania motywów orzeczeń sądowych. To także i przede wszystkim systematyka pojęć i instytucji tam zawartych. Podobnie, nie wszystkie dygresje w przeszłość czy analizy zaszłych regulacji prawnych można uznać za badania dokonane metodą historyczno-prawną, bo mogą takowe być częścią badania dogmatyczno-prawnego. Kształtowanie się rozwiązań prawnych także wpływa na proces ich wyjaśnienia w faktycznym ich funkcjonowaniu. Metoda dogmatyczno-prawna została zatem prawidłowo określona i użyta. Jest to o tyle ważne, że jest to wiodąca metoda badawcza zastosowana w rozprawie.

Jednakże biorąc pod uwagę poszukiwanie optymalnego modelu służby cywilnej, Kandydatka prowadziła także badania prawnoporównawcze. Komparatystyka prawna została wykorzystana przy analizie zagranicznych rozwiązań normatywnych dotyczących kształtowania się służb cywilnych Republiki Federalnej Niemiec i Wielkiej Brytanii. Szkoda tylko, że Kandydatka nie sięgnęła wprost po wszystkie źródła prawa obcego, ale korzystała z nich czasem pośrednio.

Z uwagi na fakt, iż zagadnienie naukowe zahaczało o liczne konteksty społeczne została zastosowana „metoda oparta na socjologii prawnej”. Jak pisze Autorka „Metoda ta bada społeczny wymiar realizacji propozycji rozwiązań prawnych

w rzeczywistości”. W jej wykonaniu przeprowadzono badania ankietowe na wybranej grupie – studentów kierunku administracja i kierunku prawo na Uniwersytecie Łódzkim.

W rzeczywistości chodzi zatem o badania przeprowadzone metodą prawnempiryczną. Do osiągnięcia celu rozprawy nie były one wcale potrzebne. Wystarczyły wyjaśnienia za pomocą podanych w treści pracy przykładów z życia, a zwłaszcza judykatury. Konfrontacja teorii z praktyką ustrojową odbywała się przy omawianiu poszczególnych kwestii szczegółowych. Niemniej, badania przeprowadzone „*metodą opartą na socjologii prawnej*” niezależnie od pytań o reprezentatywność grupy respondentów stanowią wzbogacenie treści pracy i ugruntowują analizy własne Autorski. Stanowi to pewną wartość dodaną. Ustalenia co do sytuacji faktycznej w oparciu o wyniki ankiet to jedno, ale w treści pracy widać pewne ustalenia poczynione jakby w ramach obserwacji uczestniczącej. Zupełnie inną kwestią jest to, czy jest to w rzeczywistości owa socjologia prawa.

Wszystko to warto było szerzej i klarowniej ująć we *Wstępie*. Wielość zadeklarowanych metod badawczych nie świadczy bowiem o zastosowaniu triangulacji poznawczej. Przyjęte założenia i metody badawcze lokują dysertację w kategorii prac bardziej źródłowych aniżeli *stricte* teoretycznoprawnych (doktrynalnych). To wstępne przekonanie ugruntowuje lektura recenzowanej pracy. Jest to opracowanie o wyraźnych walorach dogmatyczno-prawnych, uwzględniające i oceniające najważniejsze rozwiązania normatywne, przez pryzmat praktyki ustrojowej i orzecznictwa, ale również istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej z zakresu nauk prawnych, w szczególności nauki prawa administracyjnego i związkowych specjalności naukowych.

W tym kontekście uważam, że oceniana rozprawa doktorska jest nie tylko z zakresu ściśle rozumianego prawa administracyjnego, ale swym przedmiotem sięga także formalnie włączonej w dyscyplinę nauki prawne – nauki administracji, obejmującej prawnicze koncepcje w zakresie administracji publicznej. Nauka administracji w zastosowanym tu wymiarze w żadnym razie nie powoduje, że praca mieści się – choćby w jakiejś części – w obszarze dyscypliny nauki o polityce i administracji.

Wprowadzie powyższe założenia pracy, określenie jej celu, zakresu i przedmiotu, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy zostały omówione we *Wstępie* dysertacji, to należało tam jednak wskazać także na charakter rozważań i podejście do opracowania tematu: indukcja czy dedukcja.

Koncepcja badań nie budzi jednak istotnych wątpliwości. Za w pełni adekwatne i prawidłowe uznaję przyjęte metody badawcze i położenie głównego nacisku w pracy na dociekania metodą dogmatycznoprawną (metodą formalno-dogmatyczną).

Stwierdzam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest mimo wszystko interesująca pod względem metodologicznym i merytorycznym, albowiem postawione przez autorkę cele zostały zrealizowane w trakcie prowadzonych – przy użyciu paru sposobów poznania naukowego – badań, których plon stanowi oceniana rozprawa.

### **3. Konstrukcja pracy**

Fragmentacja treści dysertacji na rozdziały i podrozdziały nie jest dowolna, a tytuły jednostek redakcyjnych odzwierciedlają zawarte w nich treści. Struktura podziału rozważań jest przy tym odpowiednia do przedmiotu pracy, a tak skomponowana całość jest pod tym względem logiczna i spójna.

Zapoznanie się ze spisem treści wywołuje pozytywne wrażenie nie tylko naukowe, ale także poniekąd estetyczne. Praca pod tym względem jawi się jako dość jednorodnie usystematyzowana – całość dzieli się na rozdziały i podrozdziały, które niekiedy – w zależności od potrzeb – różnicują się na jednostki redakcyjne niższego rzędu. Pod kątem struktury wewnętrznej dysertację należy uznać za właściwie skonstruowaną i – w kontekście podziału treści – za zachowaną w dość odpowiednich proporcjach.

Analizując zagadnienie Autorka rozwinęła temat w zasadniczej części rozdziału pierwszego i w czterech pozostałych rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.



W kolejnych rozdziałach Kandydatka przedstawia takie kwestie, jak: *Zawodowość służby cywilnej*; *Rzetelność służby cywilnej*; *Bezstronność służby cywilnej*; *Neutralność polityczna służby cywilnej*.

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wprowadzeniem, obejmującym także założenia badawcze, zawartym we *Wstępie*. Całość zwieńczają uwagi i konstatacje finalne, odnoszące się do założeń pracy, zawierające odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz odnoszące się do sformułowanej na wstępie tezy głównej i celu pracy oraz niektórych wyartykułowanych na wstępie stwierdzeń, zamieszczone w *Zakończeniu*.

Szkoda tylko, że każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy nie kończy się swoistym *resume*. To częściowe podsumowywanie rozważań powodowałoby, że wnioski i konstatacje końcowe samo przez się posiadałyby odpowiedni stopień uogólnienia.

Oceniając w tym aspekcie konstrukcję pracy, należy stwierdzić, że struktura dysertacji niewątpliwie odpowiada autorskiej koncepcji ujęcia tematu.

W zupełnie końcowej części pracy znajdują się dwa Załączniki - nr 1 *Wyniki ankiety dotyczącej perspektyw zatrudnienia w służbie cywilnej* oraz nr 2 *Karta oceny rozmowy kwalifikacyjnej*. Wydaje się, że powinny one pod względem formalnym stanowić wyodrębniony w strukturze rozprawy doktorskiej *Aneks*.

W pracy nie wydzielono osobnej jednostki redakcyjnej obrazującej wykorzystaną bazę bibliograficzną, na którą składają się wykazy: *Bibliografia* (zawierająca wykorzystane pozycje piśmiennictwa), *Wykaz aktów prawnych* (zawierający wykorzystane akty normatywne prawa polskiego i niemiecki *Bundesbeamtenengesetz*), *Wykaz orzeczeń sądowych* (zawierający wykorzystane judykaty sądów polskich) oraz *Źródła elektroniczne*, odzwierciedlające wykorzystaną w pracy netografię. Są też nie ujęte w *Spisie treści: Inne źródła*.

Najważniejsze, że stan prawny jest możliwy do ustalenia. Zamieszczone w przypisach i odpowiednim wykazie publikatory, w których ogłoszono teksty jednolite aktów normatywnych zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu.

Referencje aktów prawnych zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji. Niemniej, szerszy opis bibliograficzny dokumentów elektronicznych powinien istnieć w przypisach, ale także w odnoszącym się do tego osobnym wykazie. Poza tym wersja elektroniczna Informacji NIK o wynikach kontroli nie była w wersją referencyjną, bo dopuszczoną była tylko wersja papierowa, a co za tym idzie *Informacja o wynikach kontroli: Nabór i zarządzanie zasobem kadrowym służby zagranicznej*. Powinna być inaczej przywołana i powinna znaleźć się w innym wykazie.

Z kolei referencje literatury oraz opisy bibliograficzne judykatów zawarte w przypisach nie wywołują większych obiekcji. Choć jak stosuje się przypisy uproszczone to konsekwentnie wszystkie ich rodzaje, a nie wybiórczo. Przypisy uproszczone są zazwyczaj formą referencji pozycji literatury, a nie innych źródeł.

Wyżej wskazane błędy nie mają istotnego znaczenia merytorycznego. Pozostają więc jedynie uchybieniami natury formalnej.

W odpowiednim wykazie Autorka wskazuje 58 publikacji naukowych. Pewnych istotnych pozycji piśmiennictwa Autorka jednak nie wykorzystała. Razi brak poglądów konstytucjonalistów, a wszakże punktem odniesienia są dla Kandydatki postanowienia ustawy zasadniczej. Ważnym opracowaniem w tym przedmiocie jest niezasadnie pominięty rozdział autorstwa prof. Mirosława Wyrzykowskiego pt. *Antykonstytucyjna satrapia, czyli zło nienasycone* zamieszczony w monografii nt. *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, (red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 277-312). Warto było również sięgnąć do opracowań śp. prof. Teresy Górzyńskiej (np. *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 spec.).

Kandydatka poddała jednak analizie wszystkie niezbędne akty normatywne prawa polskiego. Spora jest też liczba przywołanych judykatów istotnych dla opracowania rozprawy. Wspierają to dane z badań empirycznych. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy został zgromadzony w niezbędnym zakresie..

Bazę źródłową recenzowanej rozprawy można w tym kontekście uznać za wystarczającą. Pozytywne wrażenie robi też łączna liczba przypisów umieszczona w tekście recenzowanej rozprawy, która wynosi 373 na 167 stron tekstu zasadniczego i nie stanowią one tylko zwykłych referencji źródłowych, ale są to także przypisy porównawcze i dygresyjne.

Oznacza to, że poglądy naukowe Autorki kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale przede wszystkim własnej analizy materiału normatywnego, orzecznictwa sądowego oraz wyników badań empirycznych i spostrzeżenia własne Kandydatki. W sposób dość umiejętny wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu – stosownie do poziomu zaawansowania – umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu ogólnej znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

Całość zwieńcza dość rozbudowane *Zakończenie*, odnoszące się w dużej mierze do celu pracy i przyjętych na początku zamierzeń badawczych oraz zawierające konkluzje finalne i pewne rekomendacje. Niepotrzebnie postawiono tam niekiedy nowe kwestie. Funkcje jednostki redakcyjnej tego typu są bowiem inne niż rozdziałów stanowiących merytoryczne rozwinięcie pracy. Ma ono przede wszystkim stanowić pewne podsumowanie i zawierać wnioski i konstatacje końcowe.

#### **4. Ocena pracy pod względem formalnym**

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest poprawny i zrozumiały. Autorka stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i dyskwalifikujących błędów rzeczowych nie stwierdzono. Występują natomiast nieliczne potknięcia językowe i błędy interpunkcyjne oraz omyłki pisarskie. Zdarzają się również wyjątkowo drobne uchybienia w przypisach i referowaniu źródeł. Korekta została zatem przeprowadzona w odpowiednim zakresie. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera tekst, który jest też prawidłowo „złamany”.

Powyższe zastrzeżenia natury formalnej nie mają jednak istotnego znaczenia dla jasności całościowego przekazu i w istotny sposób nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną rozprawy.

## **5. Uwagi szczegółowe**

Sformułowana w osnowie recenzji ogólnie pozytywna ocena rozprawy doktorskiej nie oznacza, że jako recenzent nie mam do niej uwag szczegółowych. Zadaniem recenzenta jest również zwrócenie uwagi na kwestie budzące wątpliwości, skłaniające do dyskusji oraz sprawy wymagające szerszego oświetlenia, czy też ponownego rozpatrzenia.

Będące dla Autorki punktem odniesienia cechy konstrukcyjne służby cywilnej: zawodowość, rzetelność, bezstronność, neutralność polityczna mają w Polsce umocowanie konstytucyjne. Jednakże nie we wszystkich państwach świata służba cywilna stanowi przedmiot regulacji ustaw zasadniczych, co więcej – nie zawsze powyższe właściwości są utrwalone w porządkach prawnych rangi ustawy. Cechy te można uznać za wartości podstawowe służby cywilnej w ogóle. Są one treściowo zespolone z etyką i etosem służby cywilnej. Autorka zauważa i przybliża problem etyki zawodowej, ale nie potrzebnie go zawęża. Etyka i etos służby cywilnej nie wyrastają tylko z rozwiązań prawnych, ale są także kształtowane przez praktykę działania, niejednokrotnie oddolnie. Warto było zwrócić szerszą uwagę na te kwestie deontologiczne. Bo jest to jedna z dróg utrwalenia optymalnego modelu służby cywilnej w porządku moralnym i systemie społecznym, a co za tym idzie osadzenia w mniejszym czy większym zakresie tego w prawie.

Taki punkt widzenia jest widoczny w przestrzeni prawnej Rady Europy. Autorka tylko wspomniała o rekomendacji Nr R/2000/6z dnia 24 lutego 2000 r. Komitetu Rady Ministrów Rady Europy w sprawie statusu urzędników w służbie publicznej w Europie. Jest jeszcze nie odnotowana przez Kandydatkę rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej oraz poprzedzająca ją rekomendacja 1322 (1997) Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie służby cywilnej

w rozszerzonej Europie. Są także uchwały konferencji międzynarodowych Rady Europy oraz Podręcznik: *Administracja i Ty (Zasady prawa administracyjnego dotyczące stosunków między jednostkami a władzami publicznymi)* z 2008 r. Dodać do tego można Europejskie zasady administracji publicznej OECD, a tu ciekawe standardy służby cywilnej.

Wszystkie one wskazują na jeszcze jedną cechę konstytutywną służby cywilnej – integralność profesjonalną. Jak słusznie zauważył Bojan Bugarič w opracowaniu pt. *Kryzys demokracji konstytucyjnej w postkomunistycznej Europie. „Ziemia niczyja” między demokracją a autorytaryzmem*, zamieszczonym w pracy zbiorowej nt. *Nowy konstytucjonalizm. Polityczność, tożsamość, sfera publiczna* (red. A. Czarnota, M. Paździora, M. Stambulski, Warszawa 2021, s. 123-174) problem „zawłaszczania” służby cywilnej nie jest jednostkowy. Dotyczy wielu państw, w tym w szczególności państw Europy Środkowowschodniej i Wschodniej. Służba cywilna nie obroni się sama pod naporem władzy politycznej a nawet istniejące gwarancje prawne stają się w praktyce iluzoryczne.

Warto byłoby odnieść się zatem do kontekstu europejskiego w jeszcze innym aspekcie i starać się odpowiedzieć na pytanie o granice autonomii instytucjonalnej państw członkowskich Unii Europejskiej. Być może powinny istnieć nie tylko ramy krajowe, ale również standardy europejskie typu *hard-law*. Może powinna obowiązywać w tym zakresie zasada subsydiarności, a przez to możliwość stanowienia prawa pochodnego typu rozporządzenie unijne bądź dyrektywa. Być może niektóre cechy służby cywilnej powinny być ujęte w kategoriach podmiotowych i stanowić komponenty europejskiego prawa do dobrej administracji, bo cechy służby cywilnej przekładają się na jej profesjonalizm w relacjach z jednostkami. Poszukiwania optymalnego modelu służby cywilnej należy zatem prowadzić szeroko i wieloaspektowo.

Warto powyżej zasygnalizowane problemy teoretycznoprawne uczynić przedmiotem dalszych badań.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autorkę do sformułowania ważkich spostrzeżeń, konkluzji i wniosków, które recenzent – mimo

niekiedy własnego poglądu – z perspektywy lektury pracy, jako prawidłowo sformułowane i odpowiednio udowodnione, w pełni podziela.

## **6. Podsumowanie**

W podsumowaniu uwag recenzyjnych stwierdzam, że przedłożona rozprawa jest opracowaniem trudnego, a równocześnie istotnego zagadnienia naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają jednak na wyrażona na wstępie pozytywną ocenę merytoryczną.

### **Konkluzja końcowa**

Konkludując, rozprawa doktorska Pani mgr Marty Szulc-Ciesielskiej pt. *W poszukiwaniu optymalnego modelu polskiej służby cywilnej*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauk prawno-administracyjnych o samodzielne rozwiązanie aktualnego zagadnienia naukowego. To wszystko uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa odpowiada ustawowym wymogom stawianym pracom doktorskim.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Kandydatki do niższego stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 9 września 2023 r.