

Łódź, 26 sierpnia 2015 r.

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

OPINIA

o pracy doktorskiej magister **Pauli Anny B o r o w s k i e j**
p.t. „Prawne i pozaprawne gwarancje rozwoju kariery zawodowej
urzędnika administracji publicznej”
Kraków 2015.

1. Wybór tematu. Dające się zaobserwować rosnące współcześnie zainteresowanie pozycją pracowników administracji publicznej jest wyrazem upowszechniania się słusznego, choć oczywiście nienowego przekonania, że istnieje ścisła zależność pomiędzy jakością wykonywania zadań publicznych, a tym samym zaspokajania potrzeb społecznych przez administrację, a jakością jej kadr, profesjonalizmem służby publicznej, a w szczególności urzędników, i to – dodać trzeba – niezależnie od tego, według jakiego modelu służba ta jest w poszczególnych krajach zorganizowana. Patrząc na problem z perspektywy historycznej można powiedzieć, że podmiot władzy publicznej zawsze dostrzegał korzyści wynikające z posiadania lojalnej administracji działającej w jego imieniu, i to w jego interesie leżało posiadanie takich właśnie kadr. Współcześnie sprawa wygląda trochę inaczej. Wymogi cywilizacyjne i potrzeby społeczeństwa obywatelskiego sprawiają, że obecnie wykonywanie zadań publicznych musi pozostawać w gestii kadry spełniającej najwyższe standardy nie tylko ze względu na interes podmiotu władzy (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), w imieniu którego ona działa, ale też ze względu na interes jednostki, która w profesjonalnej, rzetelnej, bezstronnej i politycznie neutralnej administracji publicznej ma prawo upatrywać gwarancji również swej pozycji prawnej. Zbudowanie takiej administracji musi się opierać na stabilizacji zatrudnienia jej urzędników, przed którymi istnieje możliwość rozwoju kariery zawodowej. Ustalenie pełnego katalogu wszelkiego rodzaju gwarancji kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej i jego ocena, jest więc ze wszech miar potrzebne. W tym stanie rzeczy podjęcie przez Doktorantkę zagadnienia prawnych i pozaprawnych gwarancji

kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej uznać należy za wybór trafny, a zważywszy na brak całościowych opracowań naukowych tej problematyki – za w pełni uzasadnione.

Jednakże pozytywną ocenę trafności wyboru tematu recenzowanej pracy doktorskiej umniejsza okoliczność, że praca ta charakteryzuje się brakiem pełnej synchronizacji między jej tematem ujętym w tytule a zakresem podmiotowym rozważań. Tytuł rozprawy wskazuje bowiem, że w sensie podmiotowym rozważania te będą się odnosiły do urzędników administracji publicznej, natomiast już we wstępie Doktorantka zawężyła ten zakres jedynie do urzędników polskiej służby cywilnej oraz do europejskich urzędników służby publicznej jako uzasadnienie podając, że „zakres podmiotowy pracy dotyczy urzędnika administracji publicznej, który wpisany jest w struktury służby publicznej. Ponieważ pojęcie służby publicznej jest pojęciem bardzo szerokim, na potrzeby pracy, zakres ten został zawężony do urzędnika polskiej służby cywilnej oraz do europejskiego urzędnika służby cywilnej.” (s. 7). Oczywiście, można się przychylić do powyższego wyboru, choć jego szersze merytoryczne uzasadnienie byłoby tu pożądane, pozwoliłoby bowiem na poznanie przyjętych przez Doktorantkę powodów, którymi się kierowała. Nadto, wybór ten powinien znaleźć odzwierciedlenie w tytule rozprawy, choćby w podtytule. Bez tych zmian tytuł recenzowanej pracy jest mylący, bo sugeruje, że rozważaniami będą objęci urzędnicy wszystkich istniejących w państwie struktur władzy, w tym urzędnicy samorządowi, a tak nie jest. Warto tu dodać, że wynikająca z tytułu szersza skala krajowa niewątpliwie przydałaby pracy walor uniwersalności i oryginalności, pozwoliłaby na uchwycenie relacji między miejscem zatrudnienia urzędnika administracji publicznej i zakresem wykonywanych zadań publicznych a zakresem gwarancji rozwoju jego kariery zawodowej. Mogłoby to posłużyć formułowaniu wniosków *de lege ferenda* dotyczących koniecznych zmian normatywnych, a także propozycji poszukiwania pozanormatywnych instrumentów w tym przedmiocie. Problem braku pełnej zgodności tytułu z treścią rozprawy można było rozwiązać dwojako: dostosowując treść do tytułu lub na odwrót. Nie uczyniono tego jednak narażając recenzowaną pracę na zarzut braku zgodności między tytułem a treścią rozprawy.

2. Ocena konstrukcji pracy. Praca składa się - oprócz wstępu i podsumowania - z sześciu rozdziałów, bibliografii zawierającej 203 nieponumerowane pozycje literatury a także niewidocznych w spisie treści: wykazu źródeł internetowych, aktów prawnych oraz orzecznictwa. Poza rozdziałem pierwszym poświęconym zagadnieniom ogólnym oraz rozdziałem szóstym dotyczącym ograniczeń kariery zawodowej urzędnika, zasadniczy trzon

rozprawy stanowią rozdziały poświęcone, najogólniej rzecz ujmując, prawnym i pozaprawnym determinantom rozwoju kariery zawodowej urzędnika służby cywilnej i unijnego urzędnika służby publicznej. Ten, z założenia dychotomiczny podział determinant nie został jednak w pracy przeprowadzony konsekwentnie, w oparciu o jasno określone kryterium. Powinno być nim – jak się wydaje - prawne unormowanie poszczególnych czynników warunkujących rozwój kariery urzędniczej lub brak takiego ich unormowania. W pełniącej funkcje wprowadzenia (choć niewyodrębnionej i nieoznaczonej w ten sposób) części początkowej rozdziału 2 noszącego tytuł „Prawne kryteria warunkujące karierę urzędnika” brak jest jakichkolwiek wskazań dotyczących przesłanek wyodrębnienia prawnych i pozaprawnych kryteriów rozwoju kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej. Są tam jedynie wymienione akty prawne różnej rangi dotyczące obu grup urzędników będących przedmiotem badań. Brak ustalenia jasnych kryteriów podziału rodzi takie konsekwencje, iż w dalszej części pracy jako pozaprawne potraktowano te czynniki, które jednak w całości (wynagrodzenia, świadczenia, awans) lub w części (np. dostosowane do indywidualnych potrzeb, dogodne warunki pracy) zostały prawnie określone. Szkoda też, że „głębsza” systematyka wewnętrzna niektórych podrozdziałów (np. w rozdziale 2 podrozdziału 7) nie została uwzględniona w spisie treści. Niewątpliwie korzystnie wpłynęłoby to na przejrzystość dla czytelnika układu rozważań. Pozostając w kręgu problematyki konstrukcji recenzowanej pracy można się też zastanawiać, czy rozdział 5 nie zyskałby na przejrzystości gdyby mając na względzie jego tytuł przyjąć inną systematykę wewnętrzną. W jej ramach na pierwszym miejscu byłby podrozdział „Pojęcie profesjonalizmu” (obecnie 4), na drugim – „Profesjonalizm a kariera” (obecnie 5), na trzecim – „Profesjonalizm a poszczególne czynniki determinujące karierę”(obecnie 6), na czwartym - „Etyka urzędnicza jako gwarancja rozwoju kariery zawodowej urzędnika” (obecnie 1) rozszerzony o „Uregulowania prawne” (obecnie 2) i „Dobre praktyki” (obecnie 3), zaś na piątym – „Sygnalizowanie zachowań nieetycznych” (obecnie 7). Także wyodrębnienie w rozdziale 6 społecznych ograniczeń rozwoju kariery urzędnika nie zostało dokonane w sposób jasny i dostatecznie przejrzysty. Powstaje m.in. daleko idąca wątpliwość, czy można porównywać ograniczenia społeczne kariery zawodowej urzędnika do wykluczenia społecznego. Wydaje się to nieuprawnione. Nadto, uwagę zwraca duża dysproporcja między rozdziałem 2 liczącym ponad 100 stron, a dalszymi rozdziałami liczącymi niespełna 20 stron, niespełna 40 stron, czy ok. 30 stron.

Uwaga metodologiczna. Warto też w tym miejscu zaznaczyć, że wobec objęcia w recenzowanej pracy sferą rozważań urzędników służby cywilnej oraz unijnych urzędników służby publicznej, bardziej przydatna – jak się wydaje - byłaby metoda łącznej, a nie odrębnej jak to uczyniono w pracy, prezentacji tych zagadnień, które na to pozwalają, pozostawiając do odrębnego omówienia tylko kwestie nieprzystające do siebie. Pozwoliłoby to na wskazanie różnic i ocenę ich zasadności, a w konsekwencji też na sformułowanie określonych wniosków *de lege ferenda*.

3. Ocena merytoryczna rozprawy. Recenzowana praca podejmuje zagadnienia z zakresu prawa (zwłaszcza z pogranicza prawa pracy i prawa administracyjnego) i nauki administracji z przewagą tych pierwszych. Gdy chodzi o metodę badawczą, to Doktorantka stosuje analizę tekstu prawnego, literatury przedmiotu, opiera się też na orzecznictwie sądowym. Z racji objęcia zainteresowaniem problematyki statusu urzędników Unii Europejskiej Doktorantka przywołuje też akty prawa unijnego oraz literaturę obcojęzyczną.

Celem recenzowanej rozprawy, tak to ujęto we wstępie, jest wyodrębnienie rzeczywistych i potencjalnych (prawnych i pozaprawnych) gwarancji rozwoju kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej. Jest też sugestia Autorki ukazania zróżnicowania gwarancji prawnych ze względu na udział urzędnika w ich stosowaniu (czyli wymagających zaangażowania urzędnika lub też nie).

Rozważania otwiera rozdział 1 zatytułowany „Zagadnienia ogólne” obejmujący pojęcia i zagadnienia o uniwersalnym znaczeniu dla tematyki ocenianej rozprawy doktorskiej. Doktorantka trafnie zalicza do nich pojęcie służby publicznej, wskazanie relacji między służbą publiczną a służbą cywilną, modele służby publicznej. Wobec tego, że rozważaniami w recenzowanej pracy Doktorantka obejmuje też urzędnika europejskiej służby cywilnej, zasadne jest wskazanie w rozdziale 1 na specyfikę sprawowania europejskiej i polskiej służby cywilnej. Żałować należy, że specyfika ta została tu jedynie zaznaczona, nie poddano jej jednak szerszej analizie. Także fragment rozdziału 1 poświęcony urzędnikowi administracji publicznej pozostawia pewien niedosyt. Doktorantka zawiera bowiem w tym miejscu rozważania dotyczące funkcjonariuszy publicznych (państwowych), które jednak nie służą następnie wskazaniu relacji między pojęciem „urzędnik administracji publicznej” a „funkcjonariusz”. Uczucie niedosytu rodzi też brak rozwinięcia i bliższego wyjaśnienia w tej części rozdziału 1 zawartej na s. 38 konstatacji, że „Od urzędnika administracji publicznej należy odróżnić pracownika administracji publicznej”. Ze względu na temat rozprawy wydaje się również istotne ustalenie treści pojęcia kariery zawodowej, do którego następnie odnosić się będą rozważania podejmowane w pracy. W ostatnim (1.7.) podrozdziale rozdziału 1.

poświęconym pojęciu kariery zawodowej Autorka dokonuje interesującego przeglądu formułowanych w doktrynie ujęć pojęcia kariery, a następnie pojęcia kariery zawodowej a także różnych modeli kariery zawodowej. Brakuje jednak w tym miejscu wskazania, które z użytych pojęć będą miały zastosowanie w dalszych częściach rozprawy doktorskiej. Podzielić należy natomiast wyrażoną przez Doktorantkę na s. 51 konstatację, że oprócz sytuacji, gdy rozwój kariery zawodowej zależy od jednostki, czyli urzędnika, należy też mieć na uwadze wypadki, w których kariera w sferze publicznej w znacznym stopniu zależy od szeregu czynników zewnętrznych wobec jednostki. Chodzi o okoliczności, na które urzędnik nie ma wpływu, takie jak strategia zarządzania zasobami ludzkimi, ujęte w aktach prawnych procedury naboru, awansu, wynagradzania itd.

W tym miejscu warto też zauważyć, że ukazywanie tytułowych gwarancji rozwoju kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej może być ujmowane z różnej perspektywy – generalnej, obiektywnej lub indywidualnej, subiektywnej. Biorąc pod uwagę, że każda z tych perspektyw może skłaniać do innych ocen poszczególnych gwarancji, przed podjęciem rozważań dobrze byłoby dokonać wyboru określonej perspektywy. Tymczasem w recenzowanej pracy - choć przeważa perspektywa generalna - obie te perspektywy się przeplatają. Takie pomieszanie perspektyw obniża – jak się wydaje - wartość formułowanych ocen i opinii.

Rozdział drugi, stanowiący najobszerniejszą część rozprawy, poświęcony jest prawnym kryteriom rozwoju kariery urzędnika administracji publicznej. Wśród nich na pierwszym miejscu przedstawiony jest opis i wartościowanie stanowisk, które stanowią narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi. Odwołując się do stanowiska wyrażanego w literaturze Autorka wskazuje na bezpośredni i pośredni wpływ wartościowania stanowisk na rozwój kariery urzędniczej, zauważając jednocześnie (s. 60 - 62), że nie zawsze osiągnęte są efekty wartościowania stanowisk. Jako przykład podano w pracy sytuacje, w których – wbrew założeniom – wysokość wynagrodzenia zasadniczego urzędnika nie zależy od stopnia trudności zadań, jakie wykonuje, ale od stażu pracy, uzyskiwanych wcześniej podwyżek. Szkoda, że ta w znacznej mierze trafna konstatacja nie zaowocowała próbą wyjaśnienia przyczyn tego stanu rzeczy. W tej części dysertacji przedstawione są też metody wartościowania, rodzaje stanowisk uporządkowane według różnych kryteriów, wartościowanie stanowiska pracy zajmowanego przez dyrektora generalnego urzędu, a także zagadnienie wartościowania stanowisk w Unii Europejskiej. Na tej bazie Autorka formułuje różne spostrzeżenia, np. dotyczące braku spójności systemu opisów stanowisk (s. 67). Zgodzić się trzeba z postawionym w pracy postulatem (s. 71), aby wartościowania stanowisk

dokonywały zewnętrzne podmioty. Trafności postulatu nie odbiera świadomość trudności związanych z jego realizacją. Oczywiście, wartościowanie stanowisk jako podstawa do stosowania zasady takiego samego wynagrodzenia za taką samą pracę stanowi nie tylko wymóg polskiego prawa pracy (s. 71), ale też prawa unijnego.

System szkoleń oraz indywidualny program rozwoju zawodowego stanowią podstawowe instrumenty realizacji ustawowego obowiązku rozwijania wiedzy zawodowej. W omawianej części pracy znajdujemy opis tych instrumentów, w tym m.in. krytyczną ocenę systemu szkoleń na sformułowaną podstawie badań empirycznych, których wyniki są przedstawione w opracowaniu *Polityka szkoleniowa w służbie cywilnej*, Warszawa 2012.

Wyrazem pewnego braku precyzji języka, a także braku konsekwencji, jest sformułowanie tytułu podrozdziału 3 („Dobór i selekcja kadry urzędniczej”). W świetle bowiem przyjętych w pracy definicji doboru i selekcji, dobór jest pojęciem szerszym i zawiera w sobie selekcję („Proces doboru jest działaniem wieloetapowym i dwustronnym, na który składa się rekrutacja i selekcja kandydatów” s. 83). Na s. 83 znajdujemy wyjaśnienie, że rekrutacja i selekcja mieszczą się w definicji naboru (choć na s. 112 podtytuł „Formy i sposoby selekcji: nabór, konkurs” sugeruje w moim przekonaniu wadliwie, że nabór jest formą selekcji). W tym stanie rzeczy bardziej adekwatny dla tej części rozdziału 2 byłby tytuł „Nabór kadry urzędniczej”. Problematyka formuły, według której dokonywany jest nabór na stanowiska urzędnicze ma ogromne znaczenie dla pozycji prawnej urzędnika, dla jego neutralności politycznej, bezstronności. Dlatego też – w moim przekonaniu – należało poświęcić tym zagadnieniom więcej uwagi, sięgając do dość obszernej literatury polskiej z tego zakresu (przykładowo: L. Mitrus, *Zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów międzynarodowych i konstytucyjnych* [w:] M. Stec, S. Płazek (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, B. Przywora, *Konstytucyjna zasada równości a regulacje prawne w zakresie naborów na wyższe stanowisko w służbie cywilnej na gruncie ustawy o służbie cywilnej 21 listopada 2008 r.* [w:] A.M. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2011, A. Leja, *Neutralność polityczna w ustawie o służbie cywilnej* [w:] A.M. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2010, A. Dubowik, *Rygory selekcyjne i nabór do służby cywilnej w świetle ustawy z 2008 r.*, PiZS 2009/8). Gdy chodzi o nabór do służby cywilnej, to Autorka wskazuje na pewne propozycje zmian w tej materii zgłaszane przez Szefa Służby Cywilnej (np. na s. 116). Szkoda, że w pracy nie przedstawiono ich bliżej, nie zajęto też wobec nich jednoznacznego stanowiska. Zaś w przedmiocie naboru urzędników unijnych poza opisem uregulowań w rozprawie nie sformułowano żadnych ocen, ani propozycji. W tej

części pracy brakuje ogólnego podsumowania problematyki naboru kadry urzędniczej, choćby w zakresie oceny wpływu prezentowanej procedury naboru na wolne stanowisko na rozwój kariery urzędniczej.

Kolejnym prezentowanym w recenzowanej rozprawie kryterium prawnym rozwoju kariery zawodowej urzędnika jest służba przygotowawcza w służbie cywilnej i okres próbny stanowiący w pewnym uproszczeniu jej odpowiednik w europejskiej służbie publicznej. Szkoda, że prezentując te zagadnienia Autorka ogranicza się jedynie do przedstawienia stanu prawnego, bez podjęcia próby jego krytycznej analizy, z całkowitym pominięciem wypowiedzi literatury w tych kwestiach (np. J. Dobkowski, *Istota służby przygotowawczej w polskiej służbie cywilnej* [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin-Warszawa 2010).

Również problematyka czasu pracy urzędnika służby cywilnej i urzędnika Unii Europejskiej jako kolejnego prawnego kryterium rozwoju kariery urzędnika została przedstawiona w analogiczny „sprawozdawczy” sposób.

Podrozdział poświęcony ocenie pracownika ukazuje normatywne ujęcie tej problematyki w odniesieniu do urzędnika służby cywilnej oraz urzędnika europejskiej służby publicznej. W wywodach tych nie jest w pełni jasne stanowisko Doktorantki wyrażone na s. 133 w sprawie zasadności posługiwania się na gruncie polskim „bieżącą informacją zwrotną” w odniesieniu do urzędników izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej.

Ostatni podrozdział dotyczący odpowiedzialności trudno uznać za satysfakcjonujący. Wynika to przede wszystkim z tego, że poza odpowiedzialnością dyscyplinarną przedstawioną w sposób dość szczegółowy, Autorka bliżej zajęła się jeszcze jedynie odpowiedzialnością porządkową. Zaś pozostałe rodzaje odpowiedzialności (karnej, majątkowej oraz etycznej), której podlegają urzędnicy służby cywilnej i urzędnicy Unii Europejskiej zostały potraktowane całkowicie marginalnie. Należy też zauważyć, że te fragmenty opracowania dotyczące odpowiedzialności urzędników, które zostały przedstawione w sposób bardziej rozwinięty sprowadzają się właściwie do opisu stanu normatywnego, z pominięciem odwołań do poglądów literatury zawartych choćby w opracowaniu monograficznym pod red. Z Duniewskiej i M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013. Nader związane jest też podsumowanie całego ponadstronnicowego rozdziału 2, które zajęło jeden akapit (s. 155-156).

Rozdział 3 poświęcony jest omówieniu - jak deklaruje Autorka - pozaprawnych kryteriów kariery urzędniczej, na których dobór urzędnik ma bezpośredni wpływ. Kryteria te to motywacja pozafinansowa oraz *coaching* i *mentoring*. Uznając szczególną wagę

motywacji dla kariery urzędniczej, Autorka trafnie przyjmuje potrzebę nie tylko zdefiniowania motywacji, ale też ukazania różnych jej teorii autorstwa takich badaczy, jak np. F. Taylor autor instrumentalnej teorii motywacji (s. 159), A. Maslow, C. Alderfer, d. McClelland i F. Herzberg autorzy teorii potrzeb (s. 160-161). Ukazuje też rozbudowane teorie procesu, na które składają się takie techniki motywacyjne jak, teoria oczekiwań, teoria celu, teoria wyboru behawioralnego, teoria sprawiedliwości i teoria skuteczności (s. 161-163). Pewien niedosyt pozostawia skrótowe przedstawienie problematyki *coachingu* i *mentoringu* w służbie cywilnej i w europejskiej służbie publicznej, a także wnioski końcowe zawarte w ostatnim akapicie tego rozdziału. Przydałaby się w tym miejscu bardziej pogłębiona refleksja. Pozostaje też wątpliwość, czy w istocie urzędnik ma zawsze bezpośredni wpływ na omówione w tym rozdziale kryteria kariery takie jak motywacja, *coaching* czy *mentoring*. Można bronić tezy, że – może po części poza motywacją wewnętrzną - są to jednak czynniki, które się kształtują się poza urzędnikiem.

Ekonomicznym kryterium warunkującym karierę urzędnika poświęcony jest kolejny, czwarty rozdział recenzowanej rozprawy. Zawiera on opis takich kryteriów jak wynagrodzenie, świadczenia i awans.

Gdy chodzi o wynagrodzenia, to na uwagę zasługuje prezentacja systemu wynagradzania europejskiej służby publicznej i polskiej służby cywilnej i wskazanie jego celów. Wyrazem idealizmu i równocześnie – jak się wydaje - braku rozeznania w realiach jest zaprezentowane w pracy stwierdzenie Doktorantki, że „należy przyjąć, iż wynagrodzenie urzędnika służby cywilnej mieści się w ramach godziwego wynagrodzenia za pracę.” (s. 176). Zgodzić się z tym zdaniem można jedynie wówczas, gdy potraktujemy „godziwe wynagrodzenie” jako postulat. Natomiast analiza corocznych sprawozdań Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za ostatnie lata pokazuje coś innego. Przykładowo, w Sprawozdaniu Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2014 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2015 na s. 19-20 czytamy: „zamrożenie w ostatnich latach kwoty bazowej skutkowało zwiększonym natężeniem wystąpień dotyczących trudnej sytuacji finansowej, które były kierowane w szczególności do Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa Służby Cywilnej. Sygnalizowane problemy dotyczą niskich płac w małych urzędach, znajdujących się na ogół w niewielkich miejscowościach w całej Polsce. Prowadzone analizy wskazują, że w służbie cywilnej funkcjonuje liczna grupa pracowników (ok. 8 tys.), których wynagrodzenia zasadnicze nie przekraczają 2000 zł brutto miesięcznie. Problem ten często dotyka osób realizujących zadania inspekcyjno-kontrolne oraz badawczo-naukowe, wymagające wysokich kompetencji.

Pracownicy małych urzędów z niskimi budżetami coraz gorzej radzą sobie w warunkach zamrożenia wynagrodzeń i rosnących kosztów życia. Do najniżej uposażonych obszarów służby cywilnej należą przede wszystkim urzędy administracji zespolonej szczebla powiatowego, w tym komendy powiatowe i miejskie Policji i Państwowej Straży Pożarnej, a także urzędy administracji niezespolonej”.

Bardzo, a właściwie nazbyt, szczegółowo przedstawione zostały różnorodne świadczenia przysługujące urzędnikowi służby cywilnej oraz urzędnikowi unijnemu. Zamiast tego poradnikowego w charakterze wyliczenia bardziej zasadne byłoby wskazanie w tym miejscu - na zasadzie porównania – na rodzaje świadczeń, które mają charakter uniwersalny i te, które przysługują tylko urzędnikom służby cywilnej oraz takie, do których prawo mają wyłącznie urzędnicy europejskiej służby publicznej. Pozwoliłoby to Autorce na sformułowanie odpowiednich ocen i refleksji.

W recenzowanej pracy zostały przedstawione cztery drogi awansowania: zmiana sposobu realizacji zadań, rozszerzenie obowiązków, kariera ekspercka i kariera menadżerska. Słusznie wskazuje się w rozprawie na związek awansu z motywacją (również pozafinansową), a także ze wzrostem wynagrodzeniem. Szkoda, że system stopni służbowych urzędników służby cywilnej oraz stopni w ramach danej grupy zaszerogowania urzędników europejskiej służby publicznej przedstawiono odrębnie, porównania pozostawiając czytelnikowi. Natomiast na uwagę i pełną aprobatę zasługują refleksje końcowe dotyczące awansu, wskazujące zarówno na cechy prawidłowego systemu awansu, jak i na różnego rodzaju wypaczenia w tym przedmiocie (s. 213).

Za istotny czynnik stanowiący gwarancję rozwoju kariery zawodowej urzędnika Autorka słusznie uznała etykę, prezentując na s. 215-216 przyjęty w doktrynie katalog norm etycznych obowiązujących urzędnika. Trafnie podejmuje Ona wątek związku etyki z prawem. Nie rozwija go jednak nie dając czytelnikowi możliwości poznania stanowiska Doktorantki w tej materii. Wydawało się, że okazję do przedstawienia swoich zapatrywań w tym zakresie stwarza prezentacja problematyki kodeksów etyki przyjmujących postać aktów normatywnych (obecnie jest to zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej z dnia 6 października 2011 r, M.P. Nr 93, poz. 953), gdy na s. 221 podejmowany był problem potrzeby wprowadzenia „ogólnych wytycznych dotyczących przestrzegania norm etycznych, będących przyczynkiem do wzrostu świadomości etycznej urzędników”. Tak się jednak nie stało. Warto byłoby w pracy szerzej potraktować zagadnienie dobrych praktyk w sferze etyki urzędniczej, w tym m.in. głębszej analizie poddać

dość interesującą, lecz ledwie zarysowaną ideę powoływania „doradców etycznych”. Za pewien skrót myślowy trzeba uznać zawarty na s. 229 pogląd Autorki, że („... istotą etyki urzędniczej nie są normy zawarte w kodeksach etycznych, ale umiejętne wdrożenie zasad etycznych angażujące wszystkich urzędników i pracowników zarówno służby europejskiej jak i cywilnej.” Interesująca, choć w naszych warunkach w pewnym stopniu kontrowersyjna, jest wyrosła w kulturze anglosaskiej idea *whistleblowingu*. Szkoda, że Doktorantka uznająca – jak rozumiem – jej przydatność w naszych realiach, nie podjęła jednak trudu szerszego rozważenia jej zalet i wad. Na marginesie można zauważyć, wskazywanie na brak normatywnej definicji *whistleblowingu* (s. 139) w sytuacji braku normatywnych podstaw do jej stosowania nie jest uzasadnione.

Do kategorii ograniczeń kariery zawodowej urzędnika zaprezentowanych w rozdziale 6 Doktorantka zaliczyła ograniczenia ekonomiczne, polityczne i społeczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozwiązania ujęte tu w kategorii ograniczeń mogą też być uznawane za gwarancje bezstronności, dyspozycyjności, neutralności politycznej i innych cech, którymi się powinni cechować urzędnicy administracji publicznej i które również służą rozwojowi ich kariery zawodowej. Autorka trafnie zwraca uwagę na to w ostatnim akapicie rozdziału. Niezależnie od słuszności przytoczonej tezy trudno jednak uznać zasadność zaliczenia oświadczeń majątkowych do kategorii ekonomicznych ograniczeń kariery urzędniczej. Obowiązek prawny ich składania niewątpliwie jest wyrazem ograniczenia sfery wolności, prywatności urzędnika, nie jest natomiast ograniczeniem ekonomicznym. Nie wpływa ono bowiem na sytuację ekonomiczną urzędnika. Gdyby Doktorantka określiła przyjęte przez siebie rozumienie ograniczeń ekonomicznych kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej, być może uniknęłaby wątpliwości i zarzutów w tej kwestii. Natomiast na koniec podnieść należy, że zupełnie nie można się zgodzić z porównaniem społecznych ograniczeń rozwoju kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej do wykluczenia społecznego. Można nawet stwierdzić, że biorąc pod uwagę sposób przedstawienia problemu, wyodrębnienie społecznych ograniczeń kariery zawodowej urzędnika administracji publicznej w recenzowanej rozprawie nie wydaje się dostatecznie uzasadnione.

Z zalem stwierdzić należy, iż niesatysfakcjonujące jest również podsumowanie rozprawy ze względu na banalność niektórych stwierdzeń (np. na s. 257 „Jednoznacznie można stwierdzić, iż istnieją takie gwarancje utwierdzone w prawie jak i znajdujące się poza nim, które wpływają na rozwój zawodowej kariery urzędnika administracji publicznej”) a także na brak oczekiwanych uogólnień. Oczekiwania te wzmógł niedostatek ogólnych wniosków formułowanych w poszczególnych rozdziałach, jak choćby dotyczących oceny

(pozytywnej lub negatywnej) istniejących gwarancji rozwoju kariery urzędniczej w odniesieniu do omawianych grup urzędników administracji publicznej.

4. Ocena warsztatu, strona językowa, edytorska pracy.

Niestety, również redakcja przypisów dotknięta jest licznymi, różnego rodzaju wadami.

Wadliwe jest konstruowanie przypisów (por. np. przypis 9 na s. 10, choć tak zredagowanych przypisów jest w pracy bardzo dużo), w których powoływana jest jedynie praca zbiorowa w sytuacji, gdy z tekstu jednoznacznie wynika, że przypis powinien odsyłać do wypowiedzi konkretnego autora określonego opracowania zawartego w danej pracy zbiorowej. W konsekwencji takiej praktyki nie eksponuje się zapatrywań poszczególnych autorów. Są one przypisywane redaktorom naukowym całości opracowania. Nie ulega wątpliwości, iż jest to praktyka całkowicie wadliwa.

W recenzowanej pracy regułą - z nielicznymi wyjątkami - są niepełne przypisy wskazujące wprawdzie na źródła bibliograficzne, ale bez wskazania numeru strony. W pewnym zakresie przyczyny takiego stanu rzeczy można upatrywać w praktyce przywoływania wersji elektronicznej prac (które nie są w PDF), co w istocie uniemożliwia wskazanie numeru strony, do której przypis się odnosi. Jednakże w sytuacji, gdy w przypisie przywoływana jest praca wydana również w wersji papierowej (a tak jest w zdecydowanej większości przypadków opracowań wskazywanych w rozprawie), należałoby do niej sięgnąć i uzupełnić wskazane braki. W pracy zamieszczono również przypisy, które są całkowicie pozbawione czytelności (np. przypis 145 ze s. 37 w brzmieniu: „S. Płazek (red.), M. Stec (red.), op. cit.”), bo nie tylko nie wskazują autora poglądu, ale też nie określają miejsca (numeru strony), gdzie pogląd ten został wyrażony.

Bardzo często ma też miejsce podawanie w przypisach pozycji bibliograficznych nie bezpośrednio ale „z drugiej ręki”. Można Autorce czynić z tego zarzut w sytuacji, gdy chodzi o prace, do których dostęp jest łatwy (por. np. przypis 109 na s.30, przypisy 119 i 120 na s. 32, przypis 151 na s. 38). Takie „uproszczenie” w sięganiu do piśmiennictwa stanowi w moim przekonaniu istotny mankament warsztatowy. Pokazuje bowiem, że Doktorantka nie poszukuje i nie dociera do oryginalnych wypowiedzi piśmiennictwa, nie sięga do określonych źródeł bibliograficznych i nie poddaje ich analizie, ale niejako „postępuje” tropem poszukiwań badawczych innych autorów. Przy okazji podawania źródeł bibliograficznych „z drugiej ręki” występuje też dość często błędna redakcja odpowiednich przypisów wadliwie sugerująca, że praca z której zaczerpnięto wiedzę o innej jest podawana jako źródło pierwotne, a nie wtórne (przykładowo na s. 136 przypisy 425, 426, 427).

Innym problemem warsztatowym jest konstruowanie przypisu bibliograficznego w sytuacji, gdy ma on *de facto* stanowić jedynie odwołanie do przytaczanego w tekście przepisu, a nie poglądu przedstawiciela nauki czy stanowiska orzecznictwa (np. s. 24 przyp. 78, 79, 80, 81, podobnie s. 70 przypis 257, czy s. 106 przypisy 371, 372, s. 141 przyp. 438). Jest to praktyka szczególnie niepokojąca. Przytaczanie bowiem wypowiedzi piśmiennictwa jako źródła o unormowaniach zawartych w aktach prawnych może rodzić sugestię, że wiedza piszącego o stanie prawnym pochodzi z literatury.

Wreszcie kwestią drobną, lecz źle świadczącą o staranności przygotowania tekstu jest takie redagowanie przypisów, które wprawdzie nie utrudnia ich odczytania, ale w których nie zachowuje się jednolitej reguły. Przykładowo, na tej samej stronie (39) raz numer Dziennika Ustaw pisany jest z dużej litery (przypis 153) a innym razem z małej (przypis 155).

Także język pracy nie jest wolny od potknięć i usterek wynikających, jak się wydaje, głównie z braku starannej korekty tekstu. Na przykład korekta tekstu pozwoliłaby na rezygnację z posługiwania się swoistymi skrótami myślowymi, jak choćby niejasna wypowiedź ze s. 6, na której czytamy „(...) służby (...) obejmują (...) gwarancje rozwoju kariery urzędnika”. Staranna korekta tekstu pozwoliłaby też na likwidację niezręczności językowych, do jakich m.in. zaliczyć należy zwrot „sprostać dylematom etycznym” (s. 38), „pojęcia wartościowania stanowisk pracy z wyżej przedstawionych artykułów nie można wywieść *expressis verbis*” (s. 60). Pewna niestaranność widoczna jest też m.in. w przypadku przytaczania cytatów, gdy oznaczany jest np. jedynie cudzysłów końcowy, (tak jest np. na s. 20-21 przy cytowaniu poglądu M. Kuleszy). Natomiast w kategorii omyłek należy ujmować zawarte na s. 49 sformułowanie „Kariera oparta na przedsiębiorczości jest to zdecydowanie kariera typu poziomego – czyli kariera wertykalna”. Oczywiście kariera pozioma to kariera horyzontalna, a nie wertykalna.

W recenzowanej pracy bardzo często (kilkadziesiąt razy) występuje błąd gramatyczny polegający na takim łączeniu czasownika z przymiotnikiem, w którym przymiotnik jest stosowany wobec czasownika w niewłaściwym przypadku deklinacji (np. s. 6 „słusznym się wydaje” zamiast „słuszne się wydaje”, na s. 177 „możliwym jest” zamiast „możliwe jest”, na s. 200 „oczywistym jest” zamiast „oczywiste jest”, s. 247 „wiadomym jest” zamiast „wiadome jest”). W świetle obecnie obowiązujących reguł gramatyki języka polskiego takie użycie przymiotnika jest błędne (a nie „błędnym”).

Staranna korekta tekstu pozwoliłaby też na wyeliminowanie błędów literowych (szczególnie razi *sensu stricte* zamiast *sensu stricto* występujące kilkakrotnie w pracy np. na s. 45, 59, 256) a także błędów interpunkcyjnych.

Dla porządku należy też zaznaczyć, że kodeks pracy to ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm., a nie - jak to wynika z przypisu 520 na s. 173 - ustawa z dnia 26 czerwca 1998 r., t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm., zaś obecnie ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma tekst jednolity z 2015 r. (Dz.U. poz. 748) a nie tekst jednolity z 2009 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1227).

Błędem warsztatowym recenzowanej rozprawy jest też konstruowanie licznych fragmentów pracy powstających w oparciu o jedno źródło bibliograficzne (np. s. 208-210 powstały w oparciu jedynie o pracę T. Rostkowskiego, *Wartościowanie stanowisk pracy a system wynagrodzeń zasadniczych w korpusie służby cywilnej. Opracowanie wykonane na zamówienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2008). W takim przypadku nie sposób liczyć na oryginalność toku wywodu.

W rozprawie naukowej należy też unikać gołosłowności, braku udokumentowania głoszonych tez. Z takimi wypowiedziami można się niekiedy spotkać w recenzowanej pracy. Np. na s. 229 Doktorantka pisze, że instytucja doradców etycznych powołanych „w Ministerstwie Środowiska” (oczywiście chodzi tu o Ministerstwo Ochrony Środowiska) spotyka się z krytyką praktyków i teoretyków, jednak bez odesłania do stosownych źródeł, bez próby udokumentowania tych twierdzeń.

Na koniec tych uwag sformułować można propozycję do rozważenia dla Autorki w przyszłości. Chodzi o wybór posługiwania się pojęciem *mentor* lub *patron* na oznaczenie osoby mającej za zadanie czuwanie nad pracą początkującego urzędnika, pomoc i zapoznanie go ze strukturą korpusu służby. Mając na względzie pewne negatywne konotacje pojęcia *mentor* w języku polskim, które jest używane z dezaprobatą na oznaczenie kogoś, kto stale poucza innych ponieważ uważa się za mądrzejszego i jednocześnie pozytywne dla *patrona* kojarzonego z opiekunem (np. patron aplikanta) wydaje się, że trafniejsze jest w tym przypadku określenie *patron*.

5. Ogólna ocena. Autorka recenzowanej pracy niewątpliwie zdecydowanie lepiej czuje się w pozaprawnej niż prawnej warstwie prowadzonych rozważań. Widać to wyraźnie, gdy ze swobodą porusza się w szeroko zgromadzonej literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania zespołami ludzkimi, gdy tymczasem problematyka prawna traktowana jest w sposób nie dość pogłębiony.

Mając na uwadze liczne usterki opracowania, którym trudno przeciwstawić istotniejsze zalety rozprawy, stwierdzić należy, że recenzowana praca ledwie spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2002 r. o stopniach naukowych i

tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz.U z 2014 r., poz. 1852 ze zm.) i może stanowić podstawę do podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'K' followed by the letters 'na'.