

dr hab. Rafał Stankiewicz

Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Joanny Kurzyp pt. *Dobór i szkolenie kadr samorządu terytorialnego w regulacjach prawa administracyjnego*  
(Lublin 2018 maszynopis, łącznie ss. 303)

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Joanny Kurzyp pt. *Dobór i szkolenie kadr samorządu terytorialnego w regulacjach prawa administracyjnego*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dra hab. Jana Mariusza Izdebskiego.

Stwierdzam, że rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789). Z powyższych względów, opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Joanny Kurzyp – po spełnieniu przez Nią pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Niniejszą recenzję skonstruowano według następującego porządku: 1) wybór tematu i zakresu rozprawy; ocena komunikatywności tytułu rozprawy; 2) struktura formalna rozprawy; 3) struktura merytoryczna rozprawy; 4) metodologia badań; 5) ocena źródeł; 6) wnioski – tezy rozprawy; 7) język i styl opracowania; 8) uwagi szczegółowe; 9) konkluzje.

### **I. Wybór tematu i zakres rozprawy**

Przystępując do recenzji rozprawy doktorskiej Pani mgr Joanny Kurzyp należy na wstępie podkreślić ważkość i oryginalność podjętego obszaru badawczego. Problematyka kadr służby publicznej, w tym kadr samorządu terytorialnego nie była dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania prawa administracyjnego, czy też nauki administracji. Tymczasem, szeroko rozumiany proces zarządzania kadrami stanowi istotny element rozwoju każdej organizacji. Brak więc wątpliwości, że efektywność i sprawność działania administracji

publicznej w Polsce są ściśle zależne od poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji urzędników.

Wartość administracji publicznej w znacznym stopniu determinowana jest przez poziom ludzi tworzących jej struktury, zawodowo ukształtowany korpus kompetentnych urzędników, legitymujących się wysokimi kwalifikacjami, adekwatnymi do wykonywanych obowiązków. Kwestia ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do organów administracji publicznej, a przede wszystkim samorządu terytorialnego, który poprzez działalność swoich organów ma zaspokajać zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli, wynikające ze współżycia ludzi w społecznościach lokalnych. Sposób rekrutowania, kształcenia oraz status kadr urzędniczych należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby, których status formalny i materialny odizoluje je, w miarę możliwości, od sfery bieżącej polityki, a jeszcze bardziej od sfery prywatnej przedsiębiorczości. Stąd też, dobór odpowiednich kadr do pracy w administracji samorządu terytorialnego staje się kluczowym problemem i główną determinantą jej sprawności organizacyjnej.

Poświęcenie pracy badawczej zagadnieniom kształtowania kadr samorządu terytorialnego uznać należy za w pełni uzasadnione. Autorzy piszący o kadrach administracji odnoszą się w swoich opracowaniach do problematyki kształtu regulacji dotyczących kadr administracji rządowej. Stąd też potrzeba wskazywania na podstawowe determinanty prawne kształtujące model kreacji kadr samorządu terytorialnego. Do tychże determinant zaliczyć należy zasady doboru i dalszego rozwoju kadr urzędniczych - i tym właśnie zagadnieniom Doktorantka poświęciła swoją rozprawę. Podjęcie tego tematu znajduje swoje głębokie uzasadnienie w braku znaczącej pozycji literatury przedmiotu w tym obszarze badawczym. Tytuł rozprawy został sformułowany w sposób jasny, przejrzysty, wynikający z przyjętej przez Doktorantkę koncepcji rozprawy. Treść rozprawy oraz dobór źródeł uzasadniają twierdzenie, że tytuł rozprawy jest adekwatny do jej treści.

## **II. Struktura formalna rozprawy**

Autor każdej rozprawy zawsze staje przed dylematem jak usystematyzować prezentowane zagadnienia oraz na które części pracy położyć największy nacisk. W tym przypadku Doktorantka wywiązała się z tego obowiązku w sposób prawidłowy. Konstrukcja

rozprawy jest poprawna i stabilna. W pełni odpowiada wybranym przez Doktorantkę metodom opracowania zagadnień stanowiących rozwiązanie hipotezy i pytań badawczych.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi. Rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki redakcyjne. Autorka rozprawy unika dzielenia tekstu na wiele podrzędnych jednostek redakcyjnych, co należy przypisać jako walor i stwierdzić, iż posiadała Ona umiejętność konstruowania tekstu w oparciu o cechy przejrzystości oraz „logiki konstrukcyjnej”. Rozłożenie materii pomiędzy poszczególne rozdziały (i odpowiednio mniejsze jednostki redakcyjne) nie budzi większych zastrzeżeń. To również świadczy o dobrym opanowaniu warsztatu pracy naukowej.

Zastrzeżeń nie budzi także ciąg prezentowanych wywodów w poszczególnych rozdziałach. Jest on w moim przekonaniu dostosowany do celów stawianych przed niniejszą rozprawą. Recenzowana rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia, wykazu aktów normatywnych, wykazu orzeczeń oraz wykazu literatury. Wykaz skrótów umieszczony został w początkowej części rozprawy, przed jej zawartością merytoryczną (co ułatwia korzystanie z niego). Rozprawa jest zrównoważona, zarówno co do jej całkowitej objętości, jak również co do rozłożenia omawianych zagadnień w poszczególnych jej rozdziałach. Doktorantka wyczerpuje założony temat. Zawartość merytoryczna i kolejność prezentowanych wywodów w poszczególnych rozdziałach spełnia wymóg spójności wywodu i pełni zamierzoną funkcję w pracy.

Przedmiotem rozprawy jest analiza prawnych aspektów doboru i szkolenia kadr administracji samorządowej oraz wskazanie regulacji z zakresu prawa administracyjnego, które należy zmienić lub doprecyzować, aby służyły jej sprawnemu i prawidłowemu funkcjonowaniu.

Treść rozprawy odpowiada założeniom wyznaczonym w tytule. Główny cel rozprawy Doktorantka określiła (str. 6, akap. 4) jako „analizę dogmatyczną regulacji z zakresu prawa administracyjnego normujące dobór i szkolenie kadr administracji samorządowej w zakresie zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Brak wątpliwości, że wskazany problem badawczy jest częścią szerszego problemu jakim jest badanie zjawisk zachodzących w administracji publicznej. Stąd konieczne stało się – w przypadku niniejszej rozprawy – dokonanie wielopłaszczyznowej analizy badanych zjawisk.

Rozdział pierwszy poświęcony został zagadnieniom wstępnym, teoretycznym. Doktorantka podjęła próbę zdefiniowania podstawowych pojęć z zakresu nauki prawa

administracyjnego, wykorzystywanych następnie w rozprawie. Odrębne rozważania poświęcone zostały w dalszej kolejności kształtowaniu się oraz dalszemu rozwojowi tzw. prawa urzędniczego w Polsce w kontekście doboru kadr samorządowych. Zasygnalizowano również związki łączące poszczególne dziedziny nauki w przedmiocie doboru kadr administracji samorządowej. W końcowej części rozdziału doszło do prezentacji istniejących modeli doboru kadr administracji publicznej.

W rozdziale drugim przedmiotem rozważań objęto zagadnienia jakości kadr administracji samorządowej. Doktorantka postawiła przed analizą w tejże części ambitne założenie prezentacji zagadnienia rzeczywistej roli odpowiednio dobranych kadr w prawidłowym funkcjonowaniu administracji samorządowej. W rozdziale tym Doktorantka dokonała również analizy znaczenia zagadnień etycznych w procesie doboru kadr z uwzględnieniem misji służby publicznej, którą jest działanie na rzecz dobra publicznego.

I w końcu, w rozdziale trzecim dokonano analizy obowiązujących uregulowań prawnych z zakresu doboru kadr administracji samorządowej. Dokonana analiza uwzględnia różnorodność podstaw zatrudnienia.

Warte pozytywnego podkreślenia jest to, że przy rozbudowanej objętościowo rozprawie Doktorantka podjęła się uporządkowania prowadzonych wywodów i w każdym rozdziale zawarła kończące go tzw. wnioski, które rekapituluje prowadzone rozważania i porządkują podjęte przez autora poglądy. Zawarte w każdym rozdziale konkluzje bez wątpienia stanowią kolejną jej zaletę, systematyzując zagadnienia zawarte w poszczególnych częściach rozprawy.

### **III. Struktura merytoryczna rozprawy**

Struktura merytoryczna pracy jest logiczna, prosta i przekonująca.

Punktem wyjścia dla rozważań przeprowadzanych przez Doktorantkę jest teza główna oraz pięć tez pomocniczych. Teza główna zakłada, że obowiązujące regulacje prawne w zakresie doboru i szkolenia kadr w administracji samorządowej nie stwarzają pełnej gwarancji zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

W treści rozprawy Doktorantka weryfikuje również następujące pomocnicze tezy badawcze:

1. Dyrektywy prawne zobowiązują osoby przeprowadzające dobór kadr samorządowych, aby posługiwali się kryteriami merytorycznymi, zapewniając równy dostęp stanowisk na zasadach otwartości, jawności i konkurencyjności.

2. Zasady prawne wymagają, aby rozwiązania przyjęte w zakresie doboru kadr administracji samorządowej gwarantowały jej efektywność, a środki prawne zapewniały weryfikację ewentualnych decyzji organów odpowiedzialnych za dobór.
3. Rozwiązania prawne przyjęte w przedmiocie podnoszenia kwalifikacji oraz identyfikacji potrzeb szkoleniowych powinny zapewniać ich kompatybilność ze zmianami legislacyjnymi oraz oczekiwaniami społeczeństwa. Stanowi to implikację stale zmieniających się wyzwań i zadań stawianych przed kadrami administracji samorządowej niosących potrzebę kształcenia oraz doskonalenia jej kadr.
4. Istotnym powinno być uwzględnienie w planach szkoleń dla kadry kierowniczej, nie tylko tematyki specjalistycznej i merytorycznej, ale także z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania czasem czy kompetencjami.
5. Zasadnym jest zwrócenie uwagi, że nie można bezkrytycznie oddzielać norm prawnych od zasad moralnych, gdyż prawne aspekty doboru kadr administracji samorządowej są współzależne od zasad etycznych jakimi kierują się dokonując doboru, a ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności oraz określić jedynie przez normy prawne pożądanego zachowania.

#### **IV. Metodologia badań**

W recenzowanej rozprawie zastosowano dwie metody badawcze, tj. metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę historyczno-prawną. Zastosowane metody badawcze zasadniczo pozwoliły zrealizować cele postawione przed rozprawą. Doktorantka nie zastosowała natomiast metody porównawczej, co w przypadku prezentacji zagadnień mechanizmów kreacji kadry urzędniczej mogłoby być przydatne.

#### **V. Ocena źródeł**

O szerokim zakresie tematycznym pracy oraz stopniu szczegółowości rozważań świadczą dane źródłowe, na których oparto wywód. Użyta literatura przedmiotu jest bardzo liczna. Doktorantka wykorzystowała 365 pozycji literatury przedmiotu. Wykaz aktów normatywnych zawiera wyliczenie 49 pozycji. Na uwagę zasługuje fakt, iż są to źródła "realnie" wykorzystywane, służą wywodowi, nie są "ilustracyjne" lecz dopełniają rozważania zasadnicze. Oceniając zgromadzoną literaturę i dokumenty, należy podkreślić, że Doktorantka z powodzeniem udowodniła, iż potrafi korzystać z literatury i pracować ze źródłami.

## VI. Wnioski – tezy rozprawy

W toku analiz przeprowadzonych w rezensowanej rozprawie Doktorantka przedstawia tezy w końcowej części rozprawy słusznie wskazuje, że obecne uregulowania prawne nie gwarantują w pełni właściwego doboru kadr samorządu terytorialnego. Dla uzasadnienia tezy podjęto analizę rozwiązań prawnych normujących dobór i szkolenie kadr administracji samorządowej. Doktorantka udowadnia tezę, iż rola kadr administracji w kontekście prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest niezauważana bądź niedoceniana przez prawodawcę.

W rozprawie słusznie podkreślono, że dobór kadr administracji powinien być oparty o kryterium kwalifikacji merytorycznych oraz obiektywizm i neutralność działania (aspekt etyczny).

Zawarte w treści rozprawy rozważania uznać należy za wypełniające założone w opracowaniu tez.

Przedstawiona przez Doktorantkę analiza uzasadnia postawioną tezę, iż problematyka kadr samorządu terytorialnego znajduje się co prawda w kręgu zainteresowania prawa administracyjnego, ale jest przedmiotem jego zainteresowania w zakresie niewielkim. Potwierdziły to badania historyczne przyjętych rozwiązań prawnych oraz procesu ewolucji prawa urzędniczego.

Za wartościowe należy uznać rozważania wskazujące, że bezkrytyczne oddzielanie norm prawnych od zasad moralnych w procesie doboru i szkolenia kadr administracji samorządowej jest niewłaściwe. Zdaniem Autorki, procesy te są „współzależne” od wartości etycznych osób prowadzących politykę kadrową, a normy prawne nie są w stanie sankcjonować wszystkich niepożądanych zachowań. W tym zakresie dokonano ciekawej analizy, również w oparciu o klasyczną literaturę prawa administracyjnego i nauki administracji.

Przeprowadzona przez Doktorantkę analiza modeli rekrutacji kadr wykazała, że stosowanie wyłącznie kryteriów kompetencyjnych nie daje gwarancji doboru kadr w oparciu o dążenie do pozyskania kadry bezstronnej, zawodowej i rzetelnej. Stosowanie takich kryteriów w oderwaniu od innych może doprowadzić do nieefektywności w zestawieniu z zasadą konkurencyjności. Tak więc, słusznie zauważa się, że rekrutacja kadr samorządowych powinna zawierać również elementy modelu pozycyjnego, jak otwarty i konkurencyjny nabór oraz system awansowania i wynagradzania uzależniony od stopnia realizacji obowiązków.

Zgodzić należy się z Autorką rozprawy, że dobór kadr stanowi podstawę prawidłowego i efektywnego funkcjonowania administracji samorządowej. Zasadna w pełni jest więc teza, iż ustawodawca powinien przyjmować takie rozwiązania prawne z zakresu kształtowania

podstaw prawnych doboru kadr, aby gwarantowały i służyły realizacji jej założeń. Słusznie zauważa się w przedłożonej rozprawie, że kryteriami metrycznymi powinno posługiwać się już na etapie doboru, zapewniając równy dostęp do stanowisk otwartości, jawności i konkurencyjności.

## **VII. Język i styl opracowania**

Strona językowa rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Błędy stylistyczne czy interpunkcyjne są bardzo nieliczne i nie wpływają w żaden sposób na zrozumienie prowadzonych przez Doktorantkę wywodów. W rozprawie występują nieliczne błędy literowe. Warto zwrócić uwagę na konieczność modyfikacji zwrotu „państwo polskie” na „Państwo Polskie” (np. s. 66 i in.).

## **VIII. Uwagi szczegółowe**

W tym miejscu odniosę się do kilku zaledwie szczególnie istotnych zagadnień poruszonych w przedłożonej do mojej oceny rozprawie. Uwagi te z konieczności ograniczę do kilku zagadnień mających istotne znaczenie teoretyczne, a które mogą również skłaniać do dyskusji. Odniosę się również do tych zagadnień, które w pewnym stopniu uważam za kontrowersyjne, czy też wymagające dalszego przemyślenia od Autorki rozprawy. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że zgłoszone pewne uwagi (nieco dalej) służą wyłącznie rozważeniu modyfikacji treści przedłożonej rozprawy przed jej ewentualnym opublikowaniem - nie wpływają na umniejszenie i tak bardzo pozytywnej opinii o jej treści.

Autorka rozprawy sformułowała wiele wniosków *de lege ferenda*. Wskazano m.in. na konieczność dokonania nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych. Za niejasne i nieadekwatne uznaje wprowadzenie różnorodności podstaw zatrudnienia, które w znacznym stopniu utrudniają proces doboru kadr. Zgodzić należy się z Autorką, że w chwili obecnej istnieje brak określonych przez ustawodawstwo skutków prawnych zatrudnienia osób niespełniających wymagań z art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. Godnym poparcia wydaje się pogląd o konieczności wprowadzenia procedury odwoławczej w tym względzie oraz wyraźnego określenia skutków naruszenia tejże procedury.

Za interesujący i wymagający szczególnego podkreślenia uznać należy postulat Pani mgr Joanny Kurzyp wskazujący na konieczność uregulowania problematyki drogi sądowej w przedmiocie odwołania od ocen okresowych przez pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Rozwiązanie takie jest godne przemyślenia i

ewentualnego umieszczenia w katalogu kognicji sądownoadministracyjnej zawartej w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Za słuszne również Autorka uznaje wprowadzenie obowiązkowego odbywania aplikacji administracyjnej dla pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach strategicznych. Autorka postuluje jednocześnie wprowadzenie konkursu jako formy obsadzania stanowiska sekretarza gminy, powiatu lub województwa oraz obsadzanie ich na z góry oznaczony okres. Z oboma poglądami należy się zgodzić.

Szczególne miejsce w recenzowanej rozprawie poświęcono problematyce roli kształcenia akademickiego i zawodowego kadr administracji (a tym, administracji samorządowej). Zgodzić należy się w pełni z Autorką rozprawy, że programy studiów powinny być “przedmiotem zainteresowania władz publicznych”, albowiem obecnie obowiązujące rozwiązania nie odpowiadają potrzebom kształcenia kadr dla współczesnej administracji (zwłaszcza samorządowej). Rozważania w tym zakresie uznać należy za przydatne i możliwe do dalszego wykorzystania w badaniu tego obszaru problemowego.

Za w pełni słuszny i wymagający rozważenia przez ustawodawcę należy uznać postulat wprowadzenia do regulacji prawnych zapisów odnoszących się do zabezpieczenia stanowisk sekretarza i skarbnika przez powiązaniem ich z pełnieniem funkcji politycznych. Do dalszego rozważenia pozostają w tym zakresie jednak kwestie związane z kadencyjnością pełnienia tychże stanowisk i ich powiązaniem z kadencyjnością stanowisk o charakterze *stricto* politycznym.

Poprzącić trzeba stanowisko Autorki (s. 168), że ograniczenie biernego prawa wyborczego tylko wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego nie jest wystarczające. Stąd też słusznie postuluje się w przedmiotowej rozprawie, że nie rodzaj przestępstwa, ale rodzaj kary (w tym, kara ograniczenia wolności) powinny determinować ograniczenie prawa wyborczego w tym względzie.

Pragnę wskazać, że również kilka elementów, które – w moim przekonaniu – mogłyby ulec ewentualnemu rozszerzeniu i pogłębieniu, gdyby Autorka zdecydowała się publikować przedmiotową rozprawę. Warto bowiem rozszerzyć analizę istniejących modeli kształtowania kadr administracji o ukazanie konkretnych rozwiązań przyjmowanych w ustawodawstwach państw członkowskich UE (możliwe jest również posłużenie się w tym zakresie literatury zagranicznej). Również w przypadku rozważań dotyczących procesu kształcenia kadr administracji na uczelniach wyższych zalecałbym głębsze przeanalizowanie rozwiązań stosowanych w liczących się szkołach wyższych w tym zakresie oraz adekwatne rozwiązania



przyjmowane w innych państwach UE. Taka analiza mogłaby stać się przydatna dla wysunięcia kolejnych wniosków *de lege ferenda*.

#### IX. Uwagi końcowe

Rozprawa doktorska Pani mgr Joanny Kurzyp stanowi w treści i ujęciu oryginalne rozwiązanie trafnie i prawidłowo sprecyzowanego problemu naukowego. Doktorantka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie nauki prawa administracyjnego i nauki administracji.

Jak wynika z przedstawionej powyżej recenzji, dysertację Pani mgr Joanny Kurzyp należy ocenić pozytywnie. Praca jest ambitna i zmierzająca do przedstawienia całości zagadnienia. Autorka zgromadziła i wykorzystała literaturę przedmiotu. Wykazała się bardzo dobrą orientacją w opracowywanym zagadnieniu. Doktorantka wykazała się pogłębioną wiedzą z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji. Doktorantka posiada umiejętność dokonywania wykładni prawa oraz krytycznej analizy poglądów doktryny. Wykazała dojrzałość prawniczą i samodzielność badawczą, a formułowane przez niego wnioski mają merytoryczne uzasadnienie.

W świetle powyższego, w konkluzji stwierdzam, że dysertacja Pani mgr Joanny Kurzyp stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Autorka wykazała się ogólną wiedzą w zakresie z prawa administracyjnego. Tym samym, rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789) i może zostać skierowana do dalszego postępowania.

  
dr hab. Rafał Stankiewicz

Warszawa, dnia 3 grudnia 2018 r.