

dr hab. Jarosław Dobkowski

prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydziału Prawa i Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Wojciecha POCHECIA

pt. Orzeczenie komisji lekarskiej w dostępie do służby publicznej w charakterze funkcjonariusza służby mundurowej na przykładzie służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Lublin 2019, ss. 278

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 24 września 2019 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Wojciecha Pochecia, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy doktorskiej *pt. Orzeczenie komisji lekarskiej w dostępie do służby publicznej w charakterze funkcjonariusza służby mundurowej na przykładzie służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, napisanej na seminarium z prawa administracyjnego w Instytucie Prawa (Nauk Prawnych) pod kierunkiem i opieką naukową ks. dr. hab. Sławomira Fundowicza, prof. KUL.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam, że:

1. rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta zagadnienia naukowego,

2. Autor wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk prawnych (nauk społecznych), w dyscyplinie prawo (nauki prawne), w specjalności prawo administracyjne,
3. przedstawioną rozprawą Kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Oznacza to w całości, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada kryteriom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki¹, co pozostaje w związku z obowiązaniem dyspozycji art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce².

Mając powyższe na uwadze opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Wojciecha Pohecicia – po spełnieniu przez Niego 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

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej dokonał właściwego wyboru przedmiotu swych badań. Podjęte zagadnienie naukowe jest bowiem aktualne. Nie ma w polskiej literaturze naukowej opracowania względnie całościowo przedstawiającego problematykę orzeczenia komisji lekarskiej o zdolności do służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jako warunku przyjęcia kandydata do tej służby, zwłaszcza na szerszym tle dostępu do służby publicznej.

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1789.

² Dz. U. poz. 1669, z późn. zm.

Temat rozprawy doktorskiej Pana mgr Wojciecha Pohecicia 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.

2. Założenia rozprawy doktorskiej

Zakreślonym przedmiotem rozprawy jest omówienie wpływu orzeczenia komisji lekarskiej na dostęp do służby publicznej w służbach mundurowych na wybranym przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Analiza ma odbyć się z perspektywy prawa administracyjnego, a z uwagi na specyfikę zagadnienia, tak właściwie z perspektywy prawa administracyjnego ustrojowego i po części z prawa administracyjnego procesowego. Niewątpliwie w całokształcie jest to zagadnienie naukowe na wskroś nowatorskie. Podjęcie się jego twórczego opracowania z perspektywy nauki prawa administracyjnego z uwzględnieniem związkowych aspektów wynikających z prawa konstytucyjnego oraz prawa pracy zasługuje na aprobatę.

Wskazany przez Autora zasadniczym celem dysertacji jest: *„analiza wpływu orzeczeń komisji lekarskich na dostęp do służby publicznej w służbach mundurowych, w charakterze funkcjonariusza, z punktu widzenia obowiązujących regulacji prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do służby w ABW [Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego]”* (s. 13). Celem pracy jest także: *„rozpoznanie potrzeb i rekomendacja kierunków zmian przepisów prawa ograniczających w sposób nieuzasadniony dostęp do służby publicznej poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy i kandydatów do służby”* (s. 13). Ponadto, rozprawa jest poświęcona gruntownej analizie obowiązujących przepisów prawa, dorobku naukowego i jurysdykcyjnego.

Choć główna teza rozprawy nie jest wyraźnie sformułowana i nie zostały sformułowane pytania badawcze, co nie powinno specjalnie dziwić w przypadku prac bardziej opisowych, aniżeli empirycznych, to jednak stanowisko Autora oddające jego

koncept można zrekonstruować. Autor nie przyjmuje przy tym *a priori* określonych założeń, lecz stara się w sposób analityczny osiągnąć cel pracy. Widać także próbę kompleksowego opracowania tematu.

Autor rozprawy zatem wskazał pole badawcze i określił płaszczyzny rozpatrzenia tematu.

Powyższe miało wpływ również na zastosowany sposób badania zagadnienia naukowego oraz wskazanych w spisie treści tez, składających się na jego całość. W pracy, obok klasycznej egzegezy aktów normatywnych, oparto się o wyniki studiów literatury, w tym także – co należy odnotować – wypowiedzi przedstawicieli innych specjalności aniżeli nauka prawa administracyjnego. Taki sposób postępowania badawczego pozostaje w realiach przeprowadzonych badań właściwy.

Powyższe założenia pracy, określenie jej celu, zakresu i przedmiotu, a także przesłanki metodologiczne i zastosowane środki poznania naukowego rozprawy zostały dość przekonująco omówione we *Wstępie* dysertacji. Należało tam jednak wskazać także na charakter rozważań i podejście do opracowania tematu.

Określona we *Wstępie* 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 dogmatyczno-prawną i potraktowaną osobno metodą teoretyczno-prawną, odnoszoną do analizy literatury i orzecznictwa. Wydaje się, że i dogmatyka prawnicza musi bazować na wskazaniach doktryny i judykatury, a nie tylko wyżej wskazane działania prowadzone metodą teoretyczno-prawną i w mojej ocenie wymagało to szerszego omówienia, bo sprowadzenie pierwszej z tych metod jedynie do procesu wykładni i systematyki pojęć i instytucji jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Podobnie zadeklarowanie badań metodą analityczną, która w połączeniu z metodą historyczno-prawną ma pozwolić na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji. O ile subsydiarne przyjęcie metody historyczno-prawnej nie budzi wątpliwości o tyle samo określenie i zastosowanie metody analitycznej wymagało szerszego komentarza. Nie wiadomo bowiem co to za sposób badania naukowego, na czym on polega i czemu ma służyć.

Niemniej uważam, że przekazana mi do recenzji rozprawa jest interesująca pod względem merytorycznym, albowiem postawione przez Autora cele zostały dość dobrze zrealizowane w trakcie prowadzonych badań, których plon stanowi oceniana rozprawa.

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 istniejącego w badanym obszarze stanu wiedzy naukowej.

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, 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.

Ponadto każda z głównych jednostek redakcyjnych rozwinięcia pracy kończy się swoistym *Podsumowaniem*. To częściowe konkludowanie rozważań powoduje, że zasadnicze konstatacje końcowe posiadają odpowiedni stopień uogólnienia.

Analizując zagadnienie Autor rozwinął temat w czterech rozdziałach merytorycznych, w których tytuły i śródtytuły wewnętrznych części jasno obrazują myśl przewodnią i drogę poznania naukowego.

W kolejnych rozdziałach Autor przedstawia takie kwestie, jak: *Służba publiczna i służba mundurowa, Charakterystyka Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz*

organizacja komisji lekarskich ABW, Stosunek służbowy funkcjonariuszy ABW, Postępowanie w sprawie ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby w ABW.

Rozwinięcie pracy, znajdujące się w powyższych w rozdziałach, zostało poprzedzone wprowadzeniem, obejmującym także założenia badawcze, zawartym we *Wstępie*. Całość zwięźcują uwagi i konstatacje finalne, odnoszące się w pewnej mierze do celu pracy oraz niektórych wyartykułowanych na wstępie stwierdzeń, zamieszczone w *Zakończeniu*.

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

W pracy jest jedna ogólna bibliografia ujęta jako *Wykaz źródeł*, zawierająca stosowne wykazy obrazujące wykorzystaną bazę źródłową, na które składają się *Akty prawne*, zawierające akty normatywne, *Orzecznictwo*, zawierające judykaty Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, *Opracowania naukowe*, zawierające spis wykorzystanych pozycji literatury, *Inne źródła*, zawierające pozostałe materiały.

Zastosowana formuła *Aktów prawnych* nie jest do końca prawidłowa, wszakże nie zamieszczono tam dokumentów urzędowych (które są wskazane w wykazie *Inne źródła*), a jedynie źródła prawa, a więc akty normatywne. Zastosowany sposób ich segregacji może budzić wątpliwości, bo w odniesieniu do niektórych z nich Autor nie zastosował ani kryterium hierarchii, ani kryterium chronologii.

Referencje literatury oraz opisy bibliograficzne „normatywów” zawarte w przypisach nie wywołują zasadniczych obiekcji. Także publikatory zostały podane prawidłowo, a treść poszczególnych regulacji przywołana w zasadniczych rozważaniach odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu.

W odpowiednim wykazie Autor wskazuje 180 publikacji naukowych. Spora jest też liczba przywołanych szerokorozumianych aktów prawnych istotnych dla opracowania rozprawy. Zdaniem recenzenta, zgromadzony i wykorzystany materiał źródłowy jest znaczny, co należy ocenić pozytywnie. Poglądy Autora kształtowane są nie tylko na podstawie studiów literatury przedmiotu, ale także własnej analizy materiału normatywnego.

Autor w sposób dość umiejętny dostosowuje przy tym poglądy literatury spoza nauki prawa administracyjnego do zagadnienia będącego przedmiotem rozprawy. Wszystko to łączy z własnymi stwierdzeniami. Świadczy to o zdobyciu umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i posiadaniu znajomości podstaw pisarstwa naukowego.

4. Ocena pracy pod względem formalnym

Od strony formalnej – biorąc pod uwagę obszerność dysertacji – praca została napisana prawidłowo. Język jakim napisano rozprawę jest dość poprawny i zrozumiały, choćby mógł być trochę bardziej ściślejszy. Styl prawniczy charakteryzować się musi wysoką precyzją. Wywody zaś są z reguły potoczyste, bez powtórzeń i zbędnych reasumpcji. Autor stara się nadać swym wypowiedziom postać opisów i stwierdzeń.

W toku wielokrotnej lektury pracy rażących błędów formalnych i błędów rzeczowych nie stwierdzono. Jako uchybienia formalne można jedynie podać niezgrabności językowe i błędy maszynowe. Korekta została zatem przeprowadzona we własnym zakresie. Przekazany do recenzji egzemplarz rozprawy, zawiera tekst, który jest prawidłowo „złamany”.

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.

Niewątpliwie zamiarem Autora nie była komparatystyka rozwiązań prawnych występujących w polskim porządku prawnym i porządkach innych państw, a także w prawie Unii Europejskiej i systemie prawnym Rady Europy. Nawet jeśli w zamyśle Autora rozprawa miała ukazać jedynie w sposób monograficzny rozwiązania polskie, to należało dokonać tego typu zastrzeżenia we *Wstępie*. Niewątpliwie perspektywa

prawnoporównawcza dodałaby „uroku” pracy, jednakże należało przynajmniej przy omawianiu zagadnień dotyczących służby publicznej poczynić stosowne odniesienia do prawa europejskiego, choć i w innych zakresach przedmiotowych takie odesłania byłyby możliwe i porządane.

Co do samych właściwych wniosków płynących z przeprowadzonych badań. Z jednej strony takowe wnioski zostały wyprowadzone, jednakże wydaje się, że nie wszystkie. W *Zakończeniu*, które powinno zawierać uwagi i konstatacje końcowe prowadzona jest jeszcze swoista dyskusja naukowa, której miejsce jest w rozwinięciu pracy, a więc rozdziałach merytorycznych. Może być to miejsce na podnoszenie nowych problemów, o ile z treści rozprawy wynika, że muszą one być przedmiotem dalszych badań i wtedy jest to także inspiracja do zajęcia się nimi w przyszłości. *Zakończenie* nie może być też streszczeniem, jak ma to miejsce w odniesieniu do niektórych wątków pracy.

O ile te dwie uwagi miały charakter częściowo metodologiczno-warsztatowy o tyle następne są już w większej mierze merytoryczne.

Z jednej strony brakuje mi głębszych rozważań na temat kwalifikacji prawnej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i wyłuskania jej właściwości dystynktywnej. Autor uznaję za cechę konstytutywną to, że jest to służba mundurowa, czemu dał wyraz w tytule rozprawy. W treści pisze też sygnalizuje inne desygnaty jak: formacja (zmilitaryzowanie struktury organizacyjnej) czy służba specjalna (praca operacyjna). Powinien także widzieć kwestię uzbrojenia, czy szerzej: uprawnień przysługujących funkcjonariuszom czy organom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Na podstawie treści pracy trudno ustalić, czy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego to szczególny podmiot administracji rządowej, czy też swoisty organ ochrony prawnej, czy raczej wyspecjalizowana część państwowego aparatu ścigania karnego, a zatem co takiego przesądza o charakterze prawnym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Być może jest to struktura kompleksowa, jednakże powinien być to punkt wyjścia w rozważaniach dotyczących dostępu do służby publicznej na tym konkretnym przykładzie. Inaczej bowiem wygląda nabór do administracji publicznej, inaczej dobór do służb mundurowych i formacji uzbrojonych, a jeszcze inaczej rekrutacja do służb specjalnych, gdzie funkcjonuje czasem jeszcze przed formalnym naborem „niepisana”

i „niesformalizowana” „służba kandydacka”, na zasadzie odpłatnego pozyskiwania informacji w ramach funduszu operacyjnego ABW, przez co „otwartość” naboru jest faktycznie ograniczana. Na tym właśnie tle można uwypuklić rzeczywiste znaczenie orzeczenia komisji lekarskiej w naborze do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Po drugie, w odniesieniu do samego orzeczenia komisji lekarskiej brakuje mi wyraźnego sprecyzowania charakteru tego typu aktu administracyjnego. To, że jest to decyzja administracyjna nie jest kwestionowane, ale pozostaje niezwykle interesujące jaką ona niesie treść i co to za typ oświadczenia. Decyzja administracyjna jest tu bowiem jedynie formą, ale samo orzeczenie nie jest tylko sformalizowanym wynikiem określonego badania kompletu orzekającego rzeczoznawców, czy opinią zespołu biegłych. Nie jest także orzeczeniem regulującym określony stosunek prawny i nie wywołuje bezpośrednich konsekwencji prawnych. Nie jest również jedynie wyłącznym dowodem pewnych okoliczności mających znaczenie prawne czy też aktem na wskroś deklaratoryjnym, bo coś jednak stwierdza. Czy może jest to tylko część dokumentacji zbieranej w toku naboru, mająca formę decyzji, jedynie po to, żeby zapewnić stawającemu do badania określone gwarancje proceduralne? A może tylko swoistym zaświadczeniem wydawanym w trybie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a nie postępowania uproszczonego o wydawaniu zaświadczeń, bo decyzja tego typu sama w sobie nie rozstrzyga o prawach, interesach i obowiązkach jej adresata? Pytań tego typu może być więcej.

Warto powyżej zasygnalizowane problemy teoretycznoprawne uczynić przedmiotem dalszych badań.

Mimo tych uwag przeprowadzone badania doprowadziły Autora 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 dość istotnego i aktualnego zagadnienia

naukowego. Oczywiście, jak każda lektura, wywołuje pytania i wątpliwości, które nie wpływają na pozytywną ocenę merytoryczną.

7. Konkluzja końcowa

Konkludując, rozprawa doktorska mgr. Wojciecha Pochecia, pt. *Orzeczenie komisji lekarskiej w dostępie do służby publicznej w charakterze funkcjonariusza służby mundurowej na przykładzie służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, mimo zgłoszonych uwag, zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi wzbogacenie nauki prawa administracyjnego 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 Kandydata do stopnia naukowego do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Olsztyn, dnia 6 grudnia 2019 r.

Jacek Dobkowski