

dr hab. Helena Szewczyk
Uniwersytet śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawnych



Recenzja

rozprawy habilitacyjnej pt. *Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, ISBN 978-83-8358-531-4, ss. 526 oraz dorobku naukowego Pana dr. Jakuba Szmita. Recenzenci wydawniczy: prof. dr hab. Leszek Mitrus oraz prof. dr hab. Piotr Uziębło

I. Zainteresowania naukowe Pana dr. Jakuba Szmita koncentrują się przede wszystkim wokół problematyki zbiorowego prawa zatrudnienia i powiązanej z nim problematyki statusu prawnego związków zawodowych oraz układów zbiorowych pracy, prawa urzędniczego, zatrudnienia w sektorze publicznym, wybranych problemów indywidualnego prawa pracy.

Stałym przedmiotem zainteresowań badawczych Pana dr. Jakuba Szmita jest problematyka zbiorowego prawa pracy. Zainteresowania te zaowocowały wieloma wartościowymi publikacjami z tej dziedziny. W tej problematyce badawczej mieści się tekst opublikowany już po obronie pracy doktorskiej pt. *Statut związku zawodowego jako źródło prawa pracy* („Państwo i Prawo”, 2017, Nr 5, s. 69). Zawarte w nim tezy o charakterze prawnym statutu związku zawodowego zostały zaakceptowane przez naukę prawa pracy. W tej problematyce naukowej mieści się również artykuł pod tytułem *Statut związku zawodowego - akt normatywny czy umowa cywilnoprawna?* („Przegląd Legislacyjny”, 2013, nr 2 (84), s. 39).

Jako główne obszary aktywności naukowej Habilitanta należy wskazać następujące obszary: Pierwsza sfera zainteresowań badawczych Pana dr. Jakuba Szmita związana jest ze zbiorowym prawem zatrudnienia, w szczególności z prawem związkowym. Tej tematyce poświęcona była praca doktorska Habilitanta, która ukazała się drukiem w formie monografii pod tytułem *Charakter prawny statutu związku zawodowego*, Warszawa 2014. Przedstawił on w niej autorską koncepcję, w myśl której statutowi związku zawodowego należy przypisać mieszany charakter prawny, tj. obligacyjno-normatywny, a także wskazał skutki prawne takiego zabiegu. Tematyce tej poświęcił on również artykuł pod tytułem *Statut związku zawodowego jako źródło prawa pracy* („Państwo i Prawo”, 2017, Nr 5, s. 69).

Tej problematyki badawczej dotyczą również dalsze publikacje w formie artykułów oraz rozdziałów w monografiach. Publikacje te poruszały tak różnorodne kwestie jak: *Weryfikacja przez pracodawcę oświadczeń składanych przez zakładową organizację związkową* w: *Związkowe przedstawicielstwo pracowników zakładu pracy*, red. Z. Hajn, Warszawa 2012, s. 414; *Oczekiwania zmian ustawodawstwa pracy w zakresie statusu*

prawnego pracowników zatrudnionych przez małych pracodawców z perspektywy związków zawodowych w: *Stosunki pracy u małych pracodawców*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2013, s. 376; *The Trade Union Side of the Workplace Dialogue - Remarks on the Terminology*, w: *Trade unions and non-union employee representation in Europe - the current State of play and prospects for the future*, ed. J. Carby-Hall, M. Rycak, Warszawa 2016, s. 210); *Reprezentatywność w aktach Międzynarodowej Organizacji Pracy w: Dorobek i rozwój myśli polskiej nauki prawa pracy w świetle wyzwań XXI wieku. Księga dedykowana pamięci Profesora Bogusława Cudowskiego*, red. P. Nowik, I. Sierocka, W. Witoszko, K. Żywolewska, Białystok 2022, s. 571); *Podmiotowość związków zawodowych na gruncie wybranych gałęzi prawa* („Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego”, 2012, T. 2, s. 107); *Wpływ reformy zbiorowego prawa pracy na praktykę funkcjonowania związków zawodowych* („Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, 2022, Nr 29, s. 407). W tych opracowaniach zawarł on liczne wnioski i postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Za równie ważną należy uznać analizę tematyki związkowej w zakresie praktyki korzystania przez związek zawodowy ze swojej samorządności i niezależności. W związku z tym Habilitant opublikował także opracowania jak m.in. *Zawieranie układów zbiorowych pracy przez NSZZ „Solidarność”* w: *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu: księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. M. Seweryński, J. Stelina, Gdańsk 2012, s. 333; *Swoboda kształtowania struktury wewnętrznej związku zawodowego w świetle polskiego ustawodawstwa na przykładzie NSZZ „Solidarność”* w: *Aktualni probierni sučasnego konstytucjonalizmu: (na prikladzi Ukraini ta Respubliki Polśa)* / red. J. Ladiclavović Bošić'kij, J. Stelina, N. Ivanivna Kuders'ka, A. Šmits, Kijów 2017, s. 356; *Udział związków zawodowych w sprawowaniu zadań samorządu terytorialnego przez pryzmat statutu NSZZ „Solidarność”* „Przegląd Naukowy Disputatio”, 2013, nr 1 (tom XV), s. 55.

W tym nurcie zainteresowań naukowych mieszczą się również dwie publikacje we współautorstwie Habilitanta poświęcone analizie konstrukcji i działalności Rady Dialogu Społecznego (*Rada Dialogu Społecznego*, Gdańsk 2016 oraz *Institutions of tripartite social dialog in Poland*, Gdańsk 2019, we współautorstwie z M. Lagą i J. Steliną). Także praktyczny wymiar miała analiza faktycznego przebiegu dialogu społecznego na przykładzie konkretnych przedsiębiorców (*Dialog społeczny w praktyce przedsiębiorstw - studium przypadków*, w: *Dialog społeczny w praktyce przedsiębiorstw*, red. J. Stelina, Gdańsk 2010, we współautorstwie z M. Lagą). Oprócz aspektu praktycznego, Habilitant podjął rozważania o teoretycznym charakterze, których celem było stworzenia systematyki różnych przejawów dialogu społecznego (*Rodzaje dialogu zakładowego*, w: *Zakładowy dialog społeczny*, red. J. Stelina,

Warszawa 2014, s. 320). Funkcjonowanie ruchu związkowego jest bowiem jednym z instrumentów służących realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest prowadzenie dialogu społecznego. Autor słusznie zauważa, że stan tego dialogu w Polsce jest daleki od optymalnego, co nakłada na naukę prawa pracy szczególny obowiązek zdiagnozowania problemów, które skutkują takim stanem rzeczy i poszukiwania ich rozwiązań.

Drugim obszarem badawczym, któremu Habilitant poświęcił znaczną część swej aktywności naukowej jest prawo urzędnicze. Zainteresowanie Habilitanta wzbudziła szeroko pojęta problematyka zatrudnienia w administracji publicznej. Poza wydaniem monografii w tym obszarze, podjął on badania poświęcone zarówno zatrudnieniu w szeroko pojętym sektorze publicznym, jak i dotyczące w szczególności pracowników samorządowych oraz członków korpusu służby cywilnej. Rezultatem tych badań jest wydanie kilku publikacji poświęconych różnym aspektom tego zagadnienia. Pierwszy z nich to zatytułowana *Struktura wynagrodzenia w administracji publicznej a regulacje kodeksu pracy w: Powszechne a szczególne prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2016, s. 223. W odniesieniu do zatrudnienia w sferze samorządowej warto wskazać na podjęcie kwestii, dotyczących istotnego problemu określenia zakresu podmiotowego stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. w publikacji pod tytułem *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)* „Samorząd Terytorialny”, 2011, Nr 3, s. 5. Podobnie, systemowe spojrzenie zostało zaprezentowane w kolejnym artykule, tj. *Specyficzne źródła prawa pracy pracowników samorządowych* („Gdańsko-Łódzkie Roczniki Prawa Pracy i Prawa Socjalnego, 2011, T. 1, s. 63), w którym połączona została tematyka zbiorowego prawa pracy i prawa urzędniczego. Z kolei badania dotyczące służby cywilnej w aspekcie zatrudnienia obejmowały zarówno kwestie o praktycznej doniosłości, jak i takie, które miały ogólny, teoretyczny charakter, w szczególności uwzględniające kontekst konstytucyjny.

Rozważania mające swoje źródło w praktyce stosowania prawa pracy zostały zawarte w glosie (*Wypowiedzenie umowy o pracę pracownika służby cywilnej. Glosa do wyroku SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., 11PK 203/11*, „Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa”, 2013, Nr 4, s. 77). Kolejne opracowania poświęcone zostały z kolei problematyce systemowego ujęcia niektórych zagadnień zatrudnienia w służbie cywilnej. Zawierają one obszerną krytyczną analizę obecnie funkcjonujących rozwiązań w tym zakresie, przeprowadzoną ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnionego interesu społecznego. Są nimi artykuł pt. *Terminowe zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów konstytucyjnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2022, Nr 1, s. 31 oraz *Dialog społeczny w służbie cywilnej*, „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, T. 22, nr 4 (2024), ss. 1-17, <https://doi.org/10.31261>

/zpppps.2024.22.04). Jak sam Autor zauważa:” W tym wypadku silnie akcentowane w nich były krytyczne oceny stanu *de lege lata* i jednocześnie formułowane były propozycje poprawy takiego stanu rzeczy.” Odrębnej uwagi wymaga publikacja, która była reakcją na wprowadzenie niezwykle kontrowersyjnych rozwiązań, które mogły być zastosowane w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej w związku z pandemią COVID - 19. Jej wyjątkowy charakter przejawiał się m.in. w konieczności szybkiej, a jednocześnie pogłębionej, reakcji i poparcia krytyki wprowadzanych mechanizmów argumentacją odwołującą się do fundamentalnych zasad zatrudniania członków korpusu służby cywilnej. Publikacja pt. *Państwo wobec pracowników administracji rządowej - uwagi na tle ustawy antykryzysowej (tzw. tarczy antykryzysowej)* ukazała się na łamach miesięcznika „Państwo i Prawo”, 2020, Nr 12, s. 150.

Kolejnym obszarem zainteresowań badawczych Habilitanta jest problematyka zatrudnienia w sektorze publicznym, poza administracją publiczną. Jak słusznie stwierdził Habilitant ze względu na silne powiązanie z państwem różnych grup zawodowych występujących w tym sektorze (co dotyczy np. ich zaangażowania w realizację zadań państwa, ale również tego, że źródłem finansowania ich wynagrodzeń są środki publiczne), warunki ich zatrudnienia charakteryzują się specyfiką względem sfery prywatnej. Szczególną uwagę w tym względzie poświęcił on badaniom nad sytuacją pracowniczą, w jakiej znajdują się zawodowi kuratorzy sądowi. Jest to grupa zawodowa, która realizuje określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu. Kuratorzy sądowi (kuratorzy rodzinni i kuratorzy dla dorosłych) działają w sądach, a zatem włączeni są w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Habilitant przeprowadził wszechstronną analizę tych zagadnień (prawną, społeczną i ekonomiczną), a jego końcowym rezultatem są dwie publikacje, tj. *Wybrane warunki zatrudnienia kuratora sądowego w: Kuratela sądowa w Polsce. Analiza systemu. Księga pamiątkowa dedykowana dr Tadeuszowi Jedynakowi*, red. K. Stasiak, Toruń 2018, s. 67 oraz *Wybrane zagadnienia dotyczące nawiązania i ustania stosunku pracy kuratorów sądowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2016, Nr 7, s. 26. Z kolei rozważania dotyczące bardziej szczegółowego problemu negatywnych skutków naruszeń przez kuratorów ciężących na nich obowiązków zostały przedstawione w następujących publikacjach: *Procedura stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w stosunku do kuratorów sądowych w Polsce* (w: *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. M. Iwanow, Gdańsk 2018, s. 203 i *Podstawy odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej kuratorów sądowych w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2018, Nr 10, s. 36 - 39.

Dorobek Autora obejmuje też pozycje dotyczące pracowników sądów: *Ocena okresowa jako narzędzie motywacji pracowników sądów*, „Monitor Prawa Pracy”, 2014, Nr 10, s. 515 oraz nauczycieli akademickich: *Okresowość zatrudnienia nauczycieli akademickich w świetle art. 120 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, w: *Zatrudnienie nauczycieli akademickich*, red. W. Sanetra, Warszawa 2015, s. 303. Opracowania dotyczące tej problematyki, przedstawiają mało do tej pory rozpoznaną w nauce prawa pracy problematykę oceniania pracowników sądów oraz okresowości zatrudnienia nauczycieli akademickich w świetle art. 120 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Habilitant zajmował się też wybranymi aspektami indywidualnego prawa pracy jako ważną sferą swoich zainteresowań badawczych. Poza przywołanymi już glosami, których część poświęcona była właśnie tej tematyce, jego badania w tej dziedzinie znalazły wyraz w takich publikacjach jak, m.in. *Less favourable treatment of fixed-term workers (CJEU, C-38/13)* w: *Labour law and social rights in Europe: the jurisprudence of International courts selected judgements*, red. M. Łaga, S. Bellomo, N. Gundt, J. M. M. Boto, Gdańsk 2017, s. 61 - 73, (współautorstwo J. Świątek-Rudoman); *Powierzenie innej pracy* „Monitor Prawa Pracy”, 2009; Nr 7, s. 346; *Prawo do wynagrodzenia gwarancyjnego w świetle wybranych przepisów dotyczących czasu pracy* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2014, Nr 6, s. 29; *Staż pracy czy staż zatrudnienia? Reakcja na zmiany na rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2020, Nr 11, s. 11.

Habilitant nie stronił również od innych tematów. Pozostałe publikacje Pana dr Jakuba Szmita, na które warto zwrócić uwagę to: w zakresie prawa do urlopu wypoczynkowego *Urlop wypoczynkowy na żądanie - udzielenie urlopu - obowiązki pracodawcy udzielenia urlopu na żądanie. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2008 r. IIPK 26/08*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2009, Nr 12, poz. 129); prawa do wynagrodzenia (*Prawo do wynagrodzenia w okresie zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III PZP 4/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze - Przegląd Orzecznictwa”, 2010, Nr 3/4, s. 197; *Wynagrodzenie za pracę - wynagrodzenie za pracę w naturze. Glosa do wyroku SN z dnia 5 listopada 2013 r., II PK 41/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2015, Nr 6, poz. 62; czasu pracy (*Prawo pracy, czas pracy, przerwy w pracy, obowiązki pracownika. Glosa do wyroku SN z dnia 16 marca 2017 r., I PK 124/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2018, Nr 6, poz. 63, czy też zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (*Podstawa ustalania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczyciela będącego emerytem, rencistą lub pobierającym nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*

z dnia 23 lutego 2022 r., III PZP 3/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, 2023, Nr 9, poz. 71. Ponadto w dorobku Habilitanta wskazać można publikacje wykraczające poza ściśle rozumiane prawo pracy, a dotyczące sfery zabezpieczenia społecznego, *Nabycie prawa do emerytury funkcjonariuszy Policji*, „Z zagadnień zabezpieczenia społecznego”, 2011, Nr 3, s. 77; *Wolontariat a zabezpieczenie społeczne*, w: *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szabłowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015 oraz prawa konstytucyjnego, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2023.

Ważną sferą zainteresowań badawczych Pana dr Jakuba Szmita jest problematyka zatrudnienia w służbie cywilnej. Ze względu na to, że niektóre obszary tej problematyki zostały już w nauce prawa pracy dość dobrze rozeznane Habilitant skupił się na konstytucyjnym wzorcu reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. W rezultacie powstała publikacja - monografia „*Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej*”, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024 zawierająca kompleksową analizę tej problematyki stanowiącą rozprawę habilitacyjną. Omawiane są tu szeroko pojęcie służby cywilnej w ujęciu ustrojowym, konstytucyjne wymogi stawiane służbie cywilnej i członkom korpusu służby cywilnej, ewolucja zatrudnienia w służbie cywilnej oraz ocena niektórych reżimów zatrudnienia w służbie cywilnej. Publikacja ta dotyczy problematyki, która do tej pory nie była jeszcze w nauce prawa pracy kompleksowo ukazana w takim ujęciu.

Reasumując dorobek naukowy Pana dr Jakuba Szmita jest znaczący, w tym kilka publikacji ukazało się w języku obcym. Habilitant zajmuje się w swojej pracy badawczej na ogół tematami nowymi, nietatnymi i doniosłymi społecznie. Wykazuje przy tym wielostronność zainteresowań naukowych. Habilitanta cechuje erudycja, rzetelność naukowa, a także obiektywizm badawczy. Charakteryzuje się on znacznymi już umiejętnościami badawczymi w rozwiązywaniu napotykanym trudnym problemom naukowym. W swej pracy cechuje go zaangażowanie i pasja badawcza. Jego publikacje ukazały się w cenionych periodykach naukowych oraz zostały wydane przez renomowane wydawnictwa naukowe.

Podjęcie tematyki konstytucyjnego wzorca reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, wymagało niewątpliwie - oprócz głębokiej wiedzy, zaangażowania i pasji badawczej - twórczej odwagi. Rozprawa habilitacyjna jest bowiem pierwszym opracowaniem monograficznym obejmującym całościowo zagadnienie konstytucyjnego wzorca reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Cechuje się ono wysokim poziomem merytorycznym. Oryginalne podejście do tego zagadnienia ma swą niezaprzeczną wartość, ponieważ pozwala w pełni uświadomić sobie złożoność i interdyscyplinarność tej problematyki

oraz jej różnorodny charakter widziany przez pryzmat nie tylko indywidualnego oraz zbiorowego prawa pracy, ale również w aspekcie konstytucyjnych, europejskich i międzynarodowych uwarunkowań zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej.

Nie ulega wątpliwości, że w ujęciu Habilitanta problematyka zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej stanowi nowe oryginalne zagadnienie, analizowane w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Tym bardziej, że interesu członków korpusu służby cywilnej nie można rozpatrywać w oderwaniu od interesu publicznego, zwłaszcza w aspekcie powszechnej realizacji swoich podstawowych celów przez państwo. Z tych też względów wybór tematu pracy habilitacyjnej uważam za celowy i słuszny, zważywszy na fakt, że zagadnienie to nie było do tej pory przedmiotem kompleksowych badań nauki prawa pracy. Habilitant stawia przy tym zasadnicze pytanie: jaki reżim zatrudnienia należy przyjąć w służbie cywilnej?

Należy jednak zauważyć, że praca habilitacyjna Pana dr Jakuba Szmita jest dowodem na to, że odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta. Jest ona tym bardziej trudna zważywszy na fakt, że kształt polskiej gospodarki i społeczne stosunki pracy znajdują się cały czas w fazie przemian, których zasięg i efekty trudno jest w chwili obecnej przewidzieć, ponieważ proces ten jest niezwykle dynamiczny. Prawo pracy jest zaś tą gałęzią prawa, gdzie aspekty społeczne i ekonomiczne ogrywiają istotną rolę. Habilitant dostrzega, że w zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej muszą powstać nowe, dotychczas nieznanе naszemu prawu instytucje prawne. Nie można też całkowicie wykluczyć procesu odwrotnego, a mianowicie ograniczenia, uelastycznienia lub rezygnacji z pewnych rozwiązań ochronnych członków korpusu służby cywilnej, zwłaszcza, jeśli będą one istotnie utrudniać reformy w obszarze skutecznego funkcjonowania polskiego państwa w warunkach obecnego kryzysu i wojny w Europie.

Jak sam Autor słusznie zauważa monografia pod tytułem „Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej” jest efektem badań prowadzonych nad rozwiązaniami prawnymi przyjmowanymi przez prawodawcę na przestrzeni kolejnych ustaw o służbie cywilnej i ich nowelizacji, w których kluczowym spostrzeżeniem był fakt, że w stosunku do tej grupy zawodowej ustawodawca zwykły nie może korzystać z daleko posuniętej swobody ze względu na konstytucyjne określenie cech służby cywilnej (art. 153 ust. 1 konstytucji RP), a nawet częściowo jej struktury organizacyjnej (art. 153 ust. 2 konstytucji RP). Służba cywilna jest bowiem jedną z dwóch grup zawodowych, w odniesieniu do których ustawodawca określił pewne komponenty sytuacji prawnej osób je tworzących (drugą grupą są sędziowie). Głównym zamierzeniem naukowym przedłożonej monografii jest udzielenie

odpowiedzi na pytanie o tytułowy konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Jej uzyskanie wymagało z kolei poczynienia dwóch zasadniczych zabiegów. Pierwszym było odtworzenie konstytucyjnego wzorca zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Drugim z kolei było ustalenie, który reżim zatrudnienia daje największą gwarancję rzeczywistej realizacji ustalonego wzorca. Przez reżim zatrudnienia należy tu rozumieć gałęziowe przyporządkowanie przepisów kształtujących relację pomiędzy podmiotem zatrudnianym a zatrudniającym.

Recenzowana monografia opiera się na oryginalnym założeniu badawczym. Przyjmuje ona jako punkt wyjścia regulacje konstytucyjne. Podstawowym założeniem Autora jest fakt, że o sposobie działania każdej instytucji decydują ludzie w niej zatrudnieni. Tym samym, narzędziem do osiągnięcia celów stawianych przed każdą instytucją (co w pełni dotyczy służby cywilnej) jest zapewnienie jej odpowiednich kadr. Drugie założenie dotyczy tego, że zróżnicowana charakterystyka poszczególnych reżimów zatrudnienia pozwala osiągnąć odmienne cele stawiane przed osobami zatrudnionymi. W konsekwencji określenie, oczekiwań ustawodawcy (czyli wzorca konstytucyjnego) i zestawienie ich z właściwościami poszczególnych reżimów zatrudnienia pozwala wskazać ten, który w najpełniejszy sposób pozwoli te oczekiwania spełnić. Autor wyróżnił zatem dwa problemy badawcze - poczynienie ustaleń dotyczących konstytucyjnego wzorca zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej oraz ustalenie który reżim zatrudnienia daje największą gwarancję jego rzeczywistej realizacji. Aby rozstrzygnąć owe kwestie konieczne było zmierzenie się z kolejnymi, bardziej szczegółowymi problemami. Punktem wyjścia było zakreszenie granic prowadzonych rozważań, tzn. określenie znaczenia i roli służby cywilnej dla funkcjonowania państwa oraz wykonywania jego zadań, a także określenie relacji pojęć „służba cywilna” oraz „korpus służby cywilnej”. Pozwoliło to stworzyć siatkę pojęciową, co było warunkiem koniecznym dla prowadzenia dalszych wywodów oraz umożliwiło ukazanie znaczenia członków korpusu służby cywilnej dla sprawnego funkcjonowania służby cywilnej.

Kolejnym zadaniem Autora było dokonanie wykładni zwrotów użytych w art. 153 ust. 1 konstytucji, którym pomimo ich językowej wieloznaczności musi zostać nadane konkretne znaczenie, co wynika z ich normatywnego charakteru. Ponadto niezbędne było ustalenie, czy - a jeżeli tak to które - z pozostałych przepisów ustawy zasadniczej należy uznać za regulacje mające znaczenie dla zatrudniania członków korpusu służby cywilnej. Następnie należało rozstrzygnąć na ile obecnie obowiązujące rozwiązania wynikające z ustawy o służbie cywilnej, można uznać za zgodne ze wzorcem konstytucyjnym. Wiązało się to z uwzględnieniem zróżnicowania sytuacji pracowniczej członków korpusu służby cywilnej, które wynika ze

stosowania w stosunku do nich trzech podstaw nawiązania stosunku pracy, z których każda cechuje się określonymi odrębnościami. Wreszcie, uwzględniając ustalenia poczynione w odniesieniu do wcześniej analizowanych zagadnień, Autor mógł odnieść się do kolejnego zagadnienia badawczego, czyli ustalenia, który z reżimów zatrudnienia występujących w systemie prawa będzie najwłaściwszy do zastosowania wobec członków korpusu służby cywilnej. Następnie dokonał on selekcji tych, które właśnie ze względu na ich właściwości trzeba uznać za sprzeczne z ustawą zasadniczą. Po ich odrzuceniu, finalnym problemem pozostawało dokonanie rozstrzygnięcia który z reżimów niesprzecznych z konstytucją daje największą gwarancję efektywnego wdrożenia jej regulacji, rozumianej jako faktyczne osiągnięcie przez członków korpusu służby cywilnej takich standardów, które przełożą się na działanie służby cywilnej przede wszystkim w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie.

Należy pozytywnie ocenić, iż zjawisko administracji publicznej zostało najpierw przeanalizowane w ujęciu ogólnym (w odróżnieniu od konstytucyjnych cech służby cywilnej), w rozdziale 1 zawarte zostały także uwagi odnoszące się do regulacji dotyczących administracji zawartych w prawie międzynarodowym i unijnym. Następnie Autor skupił się już bezpośrednio na administracji państwowej. Pozwoliło to przejść Habilitantowi do zagadnienia stanowiącego główną sferę zainteresowania, a zatem do służby cywilnej oraz korpusu służby cywilnej. Następnie Autor w rozdziale 2 skupił się na badaniu kluczowych regulacji konstytucyjnych poświęconych tej grupie zawodowej. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście art. 153 ustawy zasadniczej. Wyciągnięcie wniosków co do konstytucyjnych oczekiwań względem ustawodawcy zwykłego, odnośnie, czym mają się charakteryzować członkowie korpusu służby cywilnej, przełożyło się na to, jak należy unormować ich zatrudnienie i pozwoliło dokonać krytycznej analizy obecnie obowiązujących przepisów w tym obszarze. Aby o tym zdecydować Habilitant zaproponował warunek pierwszego stopnia rozumiany jako brak sprzeczności (cech reżimu zatrudnienia z przepisami ustawy zasadniczej odnoszącymi się do członków korpusu służby cywilnej) jako warunek minimalny oraz warunek drugiego stopnia dotyczący wskazania tego reżimu, który w najpełniejszy sposób wypełnia ów konstytucyjny wzorzec.

Mam wątpliwości, czy - jak twierdzi Habilitant - uzasadnione jest pominięcie metody prawnoporównawczej. Jego zdaniem uczynienie norm konstytucyjnych wyznacznikiem dla ustawodawcy skutkuje tym, że modele, rozwiązania i schematy przyjmowane w innych państwach nie mogą same w sobie stać się punktem odniesienia dla polskiego porządku prawnego, ponieważ siłą rzeczy budowane są na innych założeniach ustrojowych niż obowiązujące w Polsce. Według niego nie oznacza to niedoceny metody

komparatystycznej, ponieważ może ona sprawdzać się przy poszukiwaniach skutecznych rozwiązań szczegółowych. Mimo tych zapewnień brakuje mi jednak trochę w pracy habilitacyjnej wątków prawnoporównawczych, które pozwalają ukazać omawiane zagadnienia w polskim prawie pracy na tle rozwiązań szczegółowych stosowanych w innych systemach prawnych, a w szczególności państw członkowskich Unii Europejskiej, które cechują się podobną kulturą prawną i zbliżonymi uwarunkowaniami wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej.

Pozytywne jest natomiast posługiwanie się przez Autora metodą historycznoprawną, odnoszącą się do rozwoju krajowego prawa urzędniczego, w szczególności w zakresie dotyczącym służby cywilnej. Jak sam Habilitant podkreśla czerpanie wzorców z rozwiązań, które w toku rozwoju państwa zostały sprawdzone w praktyce, jest bez wątpienia bardzo cennym źródłem inspiracji. Warto także zauważyć, że podjęty problem badawczy skutkowało koniecznością odwołania się do kwestii teoretycznoprawnych, przede wszystkim w zakresie ogólnie pojmowanych cech poszczególnych reżimów zatrudnienia, co oznaczało konieczność sięgnięcia przez Habilitanta nie tylko do prawa pracy, ale do takich gałęzi prawa jak prawo cywilne czy prawo administracyjne.

Przeprowadzone w monografii rozważania pozwoliły na wskazanie reżimu zatrudnienia, którego zastosowanie wobec członków korpusu służby cywilnej w najpełniejszy sposób realizowałoby konstytucyjny wzorzec w tym przedmiocie. Słusznie określony został zatem cel utworzenia tej grupy zatrudnionych, tj. zapewnienie, że zadania państwa (te, za które odpowiada administracja rządowa) będą wykonywane w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie. Cechy te są *de facto* pożądanymi cechami osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej. Trudno się nie zgodzić z tezą Autora, iż stawianie określonych wymogów co do sposobu wykonywania zadań przez zatrudnione osoby musi wiązać się z wyborem i zastosowaniem środków, które w największym stopniu dadzą gwarancję, że owe wymogi będą zrealizowane. Zdaniem Autora w przypadku, gdy mówimy o wymogach stawianych przed osobami wykonującymi dane zadania, na pierwszy plan wysuwa się okoliczność, iż podstawowym instrumentem w tej materii jest wybór reżimu zatrudnienia. Przez reżim zatrudnienia Habilitant rozumie po pierwsze określenie w ramach jakiej gałęzi owe zatrudnienie ma być realizowane, a po drugie (ewentualnie) wskazanie konkretnej podstawy zatrudnienia w ramach tej gałęzi.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy rozprawy to należy zgodzić się z tym, że Habilitant dokonał uzasadnionej dyferencjacji zatrudnienia, dokonując rozróżnienia rodzajów zatrudnienia. Przedtem Habilitant dokonał analizy teoretycznoprawnej pojęcia „zatrudnienia”

oraz wyróżnił poszczególne rodzaje tego zatrudnienia ze względu na określone kryteria. Podzielam wynikające z tego wnioski Habilitanta, a zwłaszcza ten, że od tej decyzji zależy bowiem w dużej mierze jakie bardziej szczegółowe rozwiązania będą mogły być stosowane. Rozstrzygnięcie to należy do ustawodawcy zwykłego, przy czym ze względu na kluczową okoliczność, że wymogi, jakie mają spełniać członkowie korpusu służby cywilnej, są materią konstytucyjną, nie można mówić o pełnej dowolności w tej kwestii. Ustawodawca nie może zatem wprowadzać rozwiązań sprzecznych z ustawą zasadniczą i jednocześnie powinien wybierać rozwiązania, które w najbardziej skuteczny sposób zagwarantują wykonanie norm konstytucyjnych. Należy w pełni zgodzić się z wnioskami Autora, iż za sprzeczne z Konstytucją należy uznać potencjalne zatrudnianie członków korpusu służby cywilnej w oparciu o reżim ustrojowo-prawny, penalno-prawny, a także cywilnoprawny. Pierwsze dwa całkowicie nie odpowiadają samej idei zatrudniania członków korpusu służby cywilnej, natomiast reżim cywilnoprawny nie pozwala na stosowanie rozwiązań, które są konieczne dla realizacji postanowień konstytucyjnych, w tym neutralności politycznej czy też zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów. Za zgodne z Konstytucją należy z kolei uznać zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej w ramach stosunku pracy - lecz wyłącznie umownego lub z mianowania, ponieważ pozostałe podstawy nawiązania stosunku pracy albo konstrukcyjnie nie odpowiadają zatrudnieniu w służbie cywilnej (co dotyczy wyboru oraz spółdzielczej umowy o pracę), albo są sprzeczne z konstytucją (co dotyczy powołania, którego cechy charakterystyczne są nie do pogodzenia z wymogami konstytucyjnymi) - oraz stosunku służbowego.

Jest wiele prawdy w twierdzeniu Habilitanta, że to te podstawy zatrudnienia poprzez swoje cechy nie stoją w sprzeczności z ustanowieniem zawodowego, rzetelnego, bezstronnego, neutralnego politycznie korpusu służby cywilnej, który będzie podległy Prezesowi Rady Ministrów i będzie on spełniał pozostałe wymogi konstytucyjne. Brak sprzeczności jest jednak - zdaniem Autora - zaledwie warunkiem koniecznym, który musi zostać spełniony, ażeby mówić o prawidłowości regulacji ustawowej. Należy bowiem poszukiwać takich rozwiązań, które będą najefektywniejsze we wdrażaniu regulacji ustawy zasadniczej.

Polski ustawodawca konsekwentnie przewiduje jako jedyny reżim zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej reżim prawno-pracowniczy (w aktualnym stanie prawnym, stosując umowę pracę, mianowanie oraz powołanie). Abstrahując od negatywnej oceny sięgnięcia po powołanie jako podstawy zatrudniania członków korpusu służby cywilnej (co obecnie dotyczy osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej - o czym osobiście niejednokrotnie pisałam), można dostrzec pewną tendencję ustawodawcy do wprowadzania w stosunku do analizowanej grupy zawodowej rozwiązań, które nie są zgodne z modelowym

stosunkiem pracy (niezależnie od podstaw jego nawiązania), co Habilitant niewątpliwie dostrzega. Owe specyficzne rozwiązania dotyczą zasadniczo dwóch kwestii - zakresu kompetencji formalnego pracodawcy oraz indywidualnej sytuacji członków korpusu służby cywilnej, zwłaszcza zaś ich uprawnień i obowiązków.

Należy zgodzić się też z Habilitantem, że do tego typu rozwiązań należy zaliczyć wprowadzenie licznych unormowań, które powodują, że członkowie korpusu służby cywilnej poddani są podporządkowaniu wykraczającemu poza relację pracownik - pracodawca. Innymi słowy pewne działania, których są stroną albo których są adresatami, nie są podejmowane przez ich pracodawcę, ale przez podmioty pozostające poza tą relacją. Najbardziej jaskrawe przykłady takich rozwiązań dotyczą sytuacji urzędników służby cywilnej, Habilitant wskazuje tu możliwość dokonywania jednostronnych przeniesień do innego urzędu, w tym w innej miejscowości. Przywołuje mechanizmy, które obejmują pozostałych członków korpusu służby cywilnej, w tym tak daleko idący jak możliwość przeniesienia poza korpus służby cywilnej. Autor dostrzega też, że stosunkowo łatwo przychodzi ustawodawcy sięganie po regulacje zbliżone do tych właściwych stosunkowi służbowemu, czyli polegające na wprowadzaniu obowiązków wykraczających poza te charakteryzujące stosunek pracy. W tym miejscu można przytoczyć przykłady, takie jak uznanie za pracownicze zobowiązanie przestrzegania Konstytucji i innych przepisów prawa, ochrony interesów państwa, czy też godnego zachowywania się poza służbą. Podobnie odbiegające od standardów prawa pracy są regulacje dotyczące zasad rekompensaty za pracę w godzinach nadliczbowych. Należy zgodzić się z konstatacją Autora, że usytuowanie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej w ramach prawa pracy jest już teraz nacechowane wieloma odrębnościami.

Jak już osobiście wielokrotnie pisałam- podkreśla to również sam Autor- powyższym działaniom nie towarzyszy symetryczne przyznawanie uprawnień, które by je równoważyły. O ile w przypadku osób zatrudnionych na podstawie mianowania można jeszcze wskazać pewne szczególne przywileje (poza zwiększoną trwałością stosunku pracy można tu wymienić prawo do dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego oraz do dodatkowego urlopu wypoczynkowego), o tyle osoby zatrudnione na innej podstawie właściwie nie otrzymują żadnych rekompensat. A więc adekwatne wydaje się stwierdzenie Autora, że mamy tu do czynienia z reżimem zbliżonym do mieszanego, w którym silnie i wyraźnie zaznacza się tendencja ustawodawcy do włączania do relacji formalnie kwalifikowanych jako stosunki pracy elementów stosunków służbowych. Wniosek Autora, iż obowiązujący model należy ocenić krytycznie oraz uznanie, że nie spełnia on wymogów konstytucyjnych w zakresie jak najefektywniejszej realizacji norm ustawy zasadniczej jest więc w dużym stopniu uprawniony.

Podjęte w przedstawionej monografii rozważania prowadzą zatem do wniosku o konieczności dokonania zdecydowanych zmian systemowych, dotyczących zasad zatrudniania członków korpusu służby cywilnej. A zatem uprawnione jest przyjęcie przez Autora, że potencjalnie możliwe są trzy rozwiązania - reżim pracowniczy, reżim mieszany oraz reżim służbowy.

Zdaniem Autora spośród dwóch podstaw stosunku pracy, które należy uznać za niesprzeczne z Konstytucją, zdecydowany priorytet powinno mieć mianowanie, którego charakter prawny jest złożony. Prawdą jest, iż w statusie pracowników mianowanych są obecne liczne elementy bliskie prawu administracyjnemu, a stosunki pracy wychodzą poza sferę czysto zobowiązaniową (stabilizacja zatrudnienia, dyspozycyjność, zawieszenie stosunku pracy, zwiększony zakres obowiązków, podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej). Mianowanie pracownicze wywodzi się z mianowania służbowego, a nominacyjny stosunek pracy przenosi na grunt zatrudnienia pracowniczego niektóre instrumenty właściwe zatrudnieniu administracyjnoprawnemu. Zgadzam się z Autorem, że stosunek pracy z mianowania w sposób najpełniejszy spośród wszystkich form zatrudnienia pracowniczego zapewnia realizację wymogów konstytucyjnych kierowanych do członków korpusu służby cywilnej. Cechy umownego stosunku pracy w mniejszym stopniu odpowiadają wymogom konstytucyjnym, a zatem sięganie po umowę o pracę musiałyby być traktowane w kategorii wyjątku i ograniczone tylko do konkretnie i precyzyjnie określonych sytuacji.

Jeśli chodzi o obecnie obowiązujący reżim mieszany, to stanowi on swoiste połączenie zatrudnienia pracowniczego oraz służbowego, zawierający elementy publicznoprawne, korporacyjne oraz pracownicze, gdzie w sferze organizacyjnej na pierwszy plan wysuwają się elementy publicznoprawne, a cechy pracownicze przeważają w relacji członka korpusu służby cywilnej z urzędem w zakresie wzajemnych praw i obowiązków tych podmiotów. Nie można jednak pomijać wad takiej regulacji, o których Autor ciekawie pisze.

Habilitant proponuje natomiast powrót do koncepcji, na której budowano tę część prawa w okresie międzywojennym przepisami ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, która do tej pory traktowana jest w nauce jako wzorcowa. Akt ten określał stosunki zatrudnienia jako publicznoprawne ze względu na powierzanie funkcjonariuszom obowiązku wykonywania zadań związanych z interesem publicznym. Zdaniem Autora ze względu na to, że *de lege lata* stosunek służbowy jest adresowany wyłącznie do tzw. służb mundurowych, w stosunku do służby cywilnej należałoby uwzględnić np. to, że zasadniczo od członków korpusu służby cywilnej trudno wymagać narażania życia w związku z wypełnianiem swoich obowiązków oraz realizacji obowiązku poświęcenia. Autor zwraca uwagę na to, że brak kodyfikacji stosunku służbowego, czyli istnienia jednolitego normatywnego wzorca, oznacza,

że w ustawach dotyczących konkretnych formacji ustawodawca może dostosowywać szczegółowe regulacje do ich specyfiki. Byłoby to także w pełni możliwe w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej.

Zdaniem Pana dr Jakuba Szmita charakterystyka właśnie tego typu zatrudnienia wypełnia oczekiwania ustawodawcy jeszcze pełniej niż stosunek pracy w ogólności, a stosunek pracy z mianowania w szczególności. Nominacyjny stosunek służbowy poprzez m.in. jego trwałość, dalej niż w umowie o pracę posuniętą dyspozycyjność pracownika, szerszy zakres obowiązków i zabezpieczenie ich realizacji konstrukcją odpowiedzialności dyscyplinarnej daje większą niż umowny stosunek pracy rękojmię, że zatrudnione na tej podstawie osoby będą wykonywały swoje obowiązki w sposób zawodowy, bezstronny, rzetelny i neutralny politycznie. Autor traktuje stosunek służbowy jako stosunek administracyjnoprawny, który uzyskał taką kwalifikację z mocy samego prawa. Cechą tego stosunku jest podległość służbowa oraz jego stabilizacja. Obowiązki funkcjonariuszy ograniczają z kolei prawa i wolności konstytucyjne. (strona 448-449 pracy). Funkcjonariusze mają w zamian prawo do szczególnych uprawnień oraz do zaopatrzenia społecznego.(strona 450-451 pracy). Zdaniem Autora przewaga stosunku służbowego przejawia się nie tylko w kwestii wzmocnienia pewnych cech, które dotyczą także stosunku pracy nawiązywanego na podstawie służbowego mianowania, ale również w okolicznościach właściwych tylko tej formie zatrudnienia, a które w ogóle nie są typowe dla zatrudnienia pracowniczego. W tym kontekście zwraca on uwagę na oderwanie stosunku służbowego, w którym pozostaje funkcjonariusz, od konkretnej jednostki organizacyjnej danej formacji, a powiązanie go z całą formacją lub z państwem. Pełni on powiem służbę na rzecz państwa i wykonuje zadania państwa.

Habilitant zdaje sobie sprawę, że z oczywistych względów nie można także pominąć warstwy aksjologicznej. Ten wątek rozpoczyna on od wskazania, że uzasadnieniem funkcjonowania służby cywilnej jest działanie na rzecz państwa (oraz obywateli) i realizowanie dobra wspólnego. Habilitant dostrzega, że tak zakreślony cel istnienia służby cywilnej pokrywa się zasadniczo z celami prawa administracyjnego. Przyjmuje się bowiem, że prawo administracyjne służy co prawda dobru obywateli, ale przede wszystkim chroni ono interes publiczny. Tym samym objęcie członków korpusu służby cywilnej stosunkiem służbowym spowoduje-zdaniem Autora-, że w relacji pomiędzy osobą zatrudnioną a podmiotem zatrudniającym prymat będzie miał interes państwa, a nie osoby zatrudnionej, co z kolei znajdzie odzwierciedlenie w zakresie jego praw i obowiązków, a w szczególności uzasadni konieczne ograniczenia niektórych praw i wolności mających umocowanie konstytucyjne (np. swoboda wypowiedzi, wolność pracy). W konsekwencji wzmocnieniu ulega pogląd Autora, iż

charakterystyka stosunku służbowego (jego odmienności od stosunku pracy) przyczyniają się do skutecznego osiągnięcia celów, do których powołana została służba cywilna. Zasadniczym wnioskiem *de lege ferenda* jaki sformułował Autor jest zatem ten, że najbardziej odpowiednim z konstytucyjnego punktu widzenia reżimem zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej jest reżim służbowy (publicznoprawny).

Propozycja Autora, aczkolwiek poprawna teoretycznie, obecnie w polskich warunkach wydaje się jednak dość kontrowersyjna z praktycznego punktu widzenia i wymaga szerszej dyskusji. Teoretycznie można ją uznać za najbardziej optymalną, ale w praktyce sprawdzi się tylko w państwie w pełni demokratycznym. Niestety nie ma u nas póki co prawdziwej demokracji i praworządności, natomiast istnieje od zawsze tzw. selekcja negatywna. W świetle moich wieloletnich doświadczeń związanych z pracą w służbie cywilnej w polskich warunkach w praktyce najbardziej sprawdza się koncepcja oparta na nominacyjnym stosunku pracy z elementami umownego stosunku pracy. Całkowita eliminacja tego reżimu zatrudnienia w służbie cywilnej nie jest -moim zdaniem- *de lege lata* wskazana. Moje doświadczenia praktyczne wskazują na to, że ewentualne ograniczenia czasowe w zakresie możliwości korzystania ze stosunku służbowego w służbie cywilnej są obecnie konieczne jako mające swe uzasadnienie w interesie publicznym aż do czasu realnej przebudowy ustroju państwa i zmian systemowych dotyczących zasad zatrudniania członków korpusu służby cywilnej. Na co się jak na razie nie zanosi. Przejście od modelu mieszanego w naszym kraju do proponowanego przez Habilitanta modelu może zatem nastąpić w Polsce dopiero po zmianie ustawy zasadniczej, dokonaniu przebudowy państwa, ugruntowaniu się demokratycznych zasad jego funkcjonowania, zwiększenia się zaufania społecznego obywateli do państwa oraz istnienia odpowiednich standardów etycznych wśród urzędników oraz rządzących nimi elit politycznych. Przebudowa państwa powinna się rozpocząć od weryfikacji i selekcji pozytywnej elit rządzących. Dopiero tak zrekonstruowane, zweryfikowane elity władzy będą w stanie podjąć się gruntownej reformy służby cywilnej w Polsce oraz określenia jej głównych kierunków zmierzających do utworzenia sprawnie i efektywnie funkcjonującego państwa polskiego.

Są jeszcze inne przyczyny braku optymalnego funkcjonowania służby cywilnej, a to brak symetrycznego przyznawania szczególnych uprawnień w zamian za zwiększone obowiązki, zwłaszcza w administracji terenowej. Dotyczy to też braku środków na godziwe wynagrodzenia za pracę. Do tego dochodzi nieproporcjonalne uprzywilejowanie administracji centralnej oraz błędna polityka kadrowa rządów polegająca m.in. na upolitycznieniu wielu stanowisk, zwłaszcza wyższych stanowisk w służbie cywilnej, istnieniu układów i koterii oraz

selekcji negatywnej przy naborze na te i inne stanowiska. Sposób wykonywania zadań państwa zależy zatem nie tylko od reżimu zatrudnienia, ale również od innych istotnych czynników, a zwłaszcza zasad naboru do służby cywilnej. Do służby cywilnej należy przyjmować osoby mające odpowiednie predyspozycje i kwalifikacje moralne, a nie tylko wykształcone i kompetentne, (fachowców najwyższej klasy jak to ujął Habilitant). A to wymaga odpowiedniego procesu patriotycznego wychowania i edukacji, a nie „zaśmieciania” umysłów młodych ludzi ideologią. Członkom korpusu służby cywilnej należy też godziwie zapłacić za ich ciężką pracę oraz zapewnić im dodatkowe benefity, a jednocześnie wiele od nich wymagać. Konieczne jest tu większe zaangażowanie parlamentu, dlatego społeczeństwo powinno dużo bardziej starannie wybierać swych przedstawicieli do parlamentu, bo to od nich zależy nowy, lepszy kształt modelu służby cywilnej w naszym kraju. W tym celu konieczne jest podniesienie jakości pracy urzędników oraz rządzących nimi elit politycznych w naszym kraju, z czym nierozzerwalnie wiąże się konieczność wprowadzenia systemu selekcji pozytywnej członków tych elit, którzy będą dbali o żywotne interesy państwa, a nie o doraźne interesy partyjne. Bez tego ogromny potencjał ludzki i kulturowy naszego narodu nie zostanie w pełni wykorzystany i zaprzepaszczona zostanie dziejowa szansa na stworzenie prawdziwie nowoczesnego, bogatego, praworządnego oraz w pełni demokratycznego państwa polskiego.

W pełni należy zgodzić się też z tezą Habilitanta, w świetle której konieczne są wzmożone – w stosunku do członków korpusu służby cywilnej – środki ochrony trwałości ich zatrudnienia, jakie powinny dotyczyć osoby, świadczącej pracę na rzecz pracodawców sektora publicznego. Konieczność chronienia trwałości zatrudnienia występuje zwłaszcza w odniesieniu do osób zatrudnionych w sektorze publicznym, gdzie celem tej ochrony jest zabezpieczenie przede wszystkim interesu publicznego, a w szczególności bezpieczeństwa państwa. Należy też znacznie poszerzyć uprawnienia członków korpusu służby cywilnej, aby zlikwidować obecną asymetrię praw i obowiązków. Habilitant zależności te dostrzega i rozumie. Interesujące i zasługujące na aprobatę są rozważania Habilitanta w tym zakresie. Habilitant w pełni dostrzega, że przyjęte rozwiązania prawne w tym zakresie powinny zapewniać równowagę stron oraz ochronę podstawowych interesów członków korpusu służby cywilnej. Bezpośrednim celem współdziałania partnerów społecznych powinno być dobro publiczne jako dobro wspólne. Realizowane w ten sposób współdziałanie ma służyć również interesom osób zatrudnionych, ale w ścisłym powiązaniu z interesem publicznym. Celem współpracy jest bowiem optymalizacja decyzji z uwzględnieniem interesów pracowniczych, a nie tylko interesów publicznych. Należy zatem poszukiwać równowagi pomiędzy interesem publicznym i interesem osób zatrudnionych w służbie cywilnej. Można również przyznać rację

Habilitantowi, że rzeczywistej ochronie interesu publicznego służy dialog społeczny. Natomiast już znacznie trudniej mi osobiście zaakceptować wniosek Habilitanta, w świetle którego ustawa o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych lepiej realizowała wymogi konstytucyjne niż obowiązujące *de lege lata* przepisy o zasadach zatrudniania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Punktem wyjścia dla rozważań Habilitanta w niektórych jego publikacjach jest przyjęcie trafnego założenia, że w Polsce jako kraju o postkomunistycznym prawie pracy zdominowanym przez państwo, zakres rzeczywistej swobody układowej jest jednak znacznie mniejszy niż w państwach zachodnich. Należy w związku z tym znieść bariery i ograniczenia prawne w zakresie tworzenia i zawierania układów zbiorowych pracy. Trudno zatem nie zgodzić się z trafnym twierdzeniem Habilitanta, że konieczna jest również w naszym kraju zmiana mentalności i świadomości prawnej, co wpłynie na większe zainteresowanie ogółu zatrudnionych procesem tworzenia autonomicznego prawa pracy. Wskazanie szans i zagrożeń dotyczących pojawienia się zakładanych skutków badanej instytucji prawnej, w tym faktycznych rezultatów jej oddziaływania ma na celu poprawę sytuacji na rynku pracy oraz co za tym idzie poprawę stanu gospodarki oraz finansów publicznych. Najważniejszą korzyścią z tego płynącą jest jednak troska o wzmocnienie ochrony praw i interesów obu stron stosunku pracy, a tym samym zwiększenie ochrony praw i wolności obywateli. W związku z tym trochę brakuje mi w książce habilitacyjnej szerszej refleksji Habilitanta dotyczących nadmiernych ograniczeń członków korpusu służby cywilnej w zakresie zbiorowego prawa pracy (m.in. układy zbiorowe pracy, prawo do strajku), a także odniesienia tych ograniczeń do stosunku służbowego na płaszczyźnie *de lege ferenda*.

Szczególnie istotne jest to, że Habilitant badając zakres i granice ochrony interesu publicznego dostrzega wagę i znaczenie ochrony interesu osób zatrudnionych. Normy prawa pracy nie spełnią bowiem swej roli stymulującej postawy osób zatrudnionych, sprzyjającej realizacji interesu publicznego, jeżeli nie będą jednocześnie zgodne z interesami tych pierwszych. Przebieg procesu pracy i jego efektywność zależą bowiem przede wszystkim od postaw osób zatrudnionych, ich zainteresowania wynikami wykonywanej pracy. Leży ono u podstaw zarówno sposobu wykonywania powierzonych zadań i przestrzegania obowiązków, jak i rozwijania inicjatywy i aktywności wykraczającej poza formalne wypełnianie przydzielonych zadań i nałożonych obowiązków. W szczególności stworzony przez pracodawcę publicznego z udziałem przedstawicielstw pracowniczych system wynagradzania, premiowania, awansowania członków korpusu służby cywilnej powinien sprzyjać usprawnieniu organizacji pracy oraz podnoszeniu jej jakości i wydajności w sferze publicznej.

Sprawny przebieg procesu pracy leży również w interesie osób zatrudnionych, ponieważ powinien on znaleźć przełożenie na poprawę ich sytuacji materialnej, wzrost jakości życia i rozwój osobowy poprzez poprawę ich warunków pracy i życia. Z kolei czynniki te mają dodatni wpływ na wzrost jakości i wydajności pracy. Habilitant te procesy i mechanizmy dostrzega i akceptuje.

W moim przekonaniu instytucje prawa pracy powinny mieć nadal istotne znaczenie w kształtowaniu zakresu oraz granic ochrony interesów stron stosunku pracy, zwłaszcza w sektorze publicznym. Wynika to ze ścisłego powiązania pomiędzy normatywnym ujęciem tych pojęć a sferą ekonomii. Istniejące środki prawne nie są jednak w praktyce skutecznie wykorzystywane w służbie cywilnej. W szczególności niska skuteczność wpływania na jakość i wydajność pracy norm prawa pracy wymaga dalszych działań na rzecz poprawy dotychczasowych rozwiązań prawnych oraz poszukiwania nowych skutecznych metod ich kształtowania, które będą należeć nie tylko do sfery prawnej. Nie należy jednak lekceważyć środków prawnych zarówno w zakresie indywidualnego, jak i zwłaszcza w zakresie zbiorowego prawa pracy. Trochę brakuje mi szerszych rozważań Habilitanta w tym zakresie. Warto bowiem podkreślić, że istotną rolę w kształtowaniu ochrony interesów członków korpusu służby cywilnej ogrywają środki pozaprawne, tj. ekonomiczne, finansowe, itp. Pozycja prawna członków korpusu służby cywilnej, w tym poziom zatrudnienia jest wypadkową wielu różnych czynników, w szczególności o charakterze makroekonomicznym. Same zmiany w obszarze regulacji prawa pracy będą w tym zakresie niewystarczające, jeżeli nie będzie im towarzyszyła skuteczna polityka gospodarcza państwa, służąca rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłoby zahamowanie wzrostu gospodarczego i postępu społecznego w wyniku załamania gospodarczego, pogorszenia kondycji gospodarki, spadku konkurencyjności przedsiębiorstw i bezpieczeństwa państwa, a nawet utrata suwerenności. Przeciwna konstatacja mogłaby również doprowadzić w dłuższym okresie czasu również do naruszenia interesu osób zatrudnionych w służbie cywilnej oraz interesu publicznego (dobra wspólnego), a w konsekwencji do pogorszenia warunków pracy i życia obywateli oraz spadku zamożności ogółu społeczeństwa.

Podzielam konkluzję Habilitanta, gdy stwierdza on, że stosowanie reżimów zatrudnienia powinno wynikać ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia stosunku zatrudnienia, którym jest możliwość korzystania z pracy pracowników do celów prowadzonej przez pracodawcę działalności, a przepisy, w tym prawa pracy powinny mu umożliwić realizację tego celu. Zdaniem Habilitanta stosunek służbowy miałby to zapewnić w służbie cywilnej. Moim skromnym zdaniem jest to jednak na obecnym etapie przedwcześnie w naszym

kraju. Zarówno bowiem ochrona praw i interesów osób zatrudnionych (jak i ochrona interesu publicznego) nie jest bowiem celem samym w sobie.

Należy zgodzić się z wnioskiem Habilitanta, że interes pracodawcy publicznego w postaci korzystania z pracy osoby zatrudnionej musi być zabezpieczony zwłaszcza w zakresie kształtowania treści aktu kreującego stosunek pracy, zwłaszcza co do rodzaju, miejsca i rozmiaru zatrudnienia w służbie cywilnej. Konstatacja Habilitanta, że nie wolno w tym zakresie pozostawić swobodę stronom stosunku pracy jest słuszna. Należy również z dużą ostrożnością podchodzić do kwestii kształtowania i zmiany rodzaju, miejsca i rozmiaru zatrudnienia w służbie cywilnej, nawet za formalną zgodą członka korpusu służby cywilnej, zwłaszcza gdy obiektywnie znacznie odbiegają one od powszechnych standardów i są w jego odczuciu niekorzystne. Trudno bowiem sobie wyobrazić niepełnosprawnego pracownika lub pracownicę- matkę wychowującą dziecko powyżej czterech lat, której zmieni się rodzaj pracy (zakres czynności) na okres każdorazowo sześciu miesięcy, miejsce pracy na bardziej odległe od miejsca zamieszkania, a także zmniejszy się jej wymiar etatu, nierzadko bez zmniejszenia zakresu wykonywanych przez nią dotychczasowych obowiązków, jeśli nie zapewni się im mieszkania w nowym miejscu pracy. Zgodzić należy się też z tezą Habilitanta, że nierzadko na członków korpusu służby cywilnej nakładane są zbyt daleko idące obowiązki w związku z ochroną interesu publicznego bez odpowiedniego ekwiwalentu.

Przyjęcie wniosków *de lege ferenda* świadczy o rzetelności naukowej oraz obiektywnej ocenie rzeczywistości przez Pana dr Jakuba Szmita. Pomimo tego, że jako praktyk nie podzielał końcowego teoretycznego wniosku Autora, co do zastosowania stosunku służbowego jako najbardziej korzystnego w tym momencie w służbie cywilnej (w polskich warunkach), doceniam w pełni cały dorobek naukowy Pana dr Jakuba Szmita, który od wielu lat systematycznie i sumiennie pracuje dla dobra nauki i ludzi pracy. Monografia Pana dr Jakuba Szmita pt. „Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej” będąca jego rozprawą habilitacyjną jest wartościową pozycją naukową. Stanowi ona nową jakość w dotychczasowym podejściu badawczym do zagadnień związanych z zatrudnieniem w służbie cywilnej. Szczególnie ważne jest, że Autorowi udało się zachować obiektywizm i rzetelność naukową.

Jeśli chodzi o merytoryczną zawartość rozprawy to nie ulega wątpliwości, że trud i zaangażowanie Habilitanta włożony w powstanie tego naukowego dzieła oraz jego odwaga wkraczania w obszary do niedawna niezbyt doceniane przez naukę prawa pracy nie poszły na marne. Owocem ciężkiej pracy twórczej Habilitanta jest bardzo wnikliwe przedstawienie teoretycznych i dogmatycznoprawnych aspektów zatrudnienia w służbie cywilnej ze

szczególным uwzględnieniem specyfiki ich zagrożeń i naruszeń w stosunkach zatrudnienia oraz z uwzględnieniem słusznego interesu publicznego. Pan dr Jakub Szmit niekiedy wręcz drobiazgowo przedstawia różne aspekty zatrudnienia w służbie cywilnej. Wskazuje na luki i niejasności w regulacjach prawnych i wysuwa z reguły trafne wnioski (konkluzje), wskazuje sposoby ich interpretacji, a także na ogół formułuje zasługujące na uwagę –*wnioski de lege ferenda*. Daje się również zauważyć humanistyczne i przepojone aksjologią prawa pracy podejście Habilitanta do badanej problematyki. Nie zasklepia się ona jedynie na wąskim ujęciu dogmatycznym problematyki, ale widzi ją w szerokim kontekście społeczno-gospodarczym, ustrojowym i międzynarodowym. W swych rozważaniach na ten temat dostrzega również nadrzędność interesu publicznego obok interesu członków korpusu służby cywilnej.

Oprócz pozytywnej oceny merytorycznej rozprawy habilitacyjnej Pana dr Jakuba Szmita oraz jego dotychczasowego dorobku naukowego należy również wysoko ocenić rozprawę pod kątem metodologicznym. Warto podkreślić, że Habilitant nie poprzestał na badaniu prawa pracy tylko w jego aspekcie formalnym. Ustalanie treści obowiązujących norm prawnych i rozstrzygnięcie występujących na tym tle wątpliwości, zapewne niełatwe, pozostaje podstawowym zadaniem badacza. Stanowi jednak ono jedynie wstęp do określenia skutków stosowania prawa pracy, pokazania jego dysfunkcjonalności oraz sformułowania wniosków i postulatów *de lege ferenda* przez Habilitanta. Z pożytkiem dla nauki Habilitant wykorzystuje tu swe zainteresowania zawodowe, zwłaszcza w zakresie zbiorowego prawa pracy. Prawo urzędnicze jest bowiem w znacznym zakresie powiązane z prawem pracy.

Konstrukcja pracy jest prawidłowa. Treść jej obejmuje wszystkie zagadnienia wchodzące w zakres tematu. Podział na rozdziały jest rozłączny, a ich kolejność logiczna. Habilitant wychodzi od ogólnych zagadnień teoretycznoprawnych, następnie poddaje analizie problematykę ustrojową służby cywilnej, wymogi konstytucyjne stawiane służbie cywilnej, ewolucję zatrudnienia w służbie cywilnej, aby przejść w końcu do uwag i wniosków *de lege ferenda*. Co prawda brakuje mi trochę powołania się w przypisach na niektóre starsze i nowsze pozycje literatury prawniczej, m.in., Cieślaka, Czesława Jackowiaka, Sypniewskiego i kilku innych. Habilitant zgromadził jednak w celu badawczym bogatą bazę źródłową, w postaci w szczególności krajowych, europejskich i międzynarodowych aktów prawnych, orzecznictwa oraz literatury prawniczej. Ich wykorzystanie znajduje wyraz w licznych przypisach profesjonalnie zredagowanych, co świadczy o rzetelności Habilitanta w dokumentowaniu swych wywodów. Dodatkowym walorem jest poprawny, jasny i precyzyjny język. Nie ulega wątpliwości, że ocena „warsztatu naukowego” Pana dr Jakuba Szmita jest wysoka.

XIV. Konkluzja.

Na podstawie oceny rozprawy habilitacyjnej Pana dr Jakuba Szmita pt. Konstytucyjny wzorzec reżimu zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej. Warszawa 2024 oraz pozostałego jego dorobku naukowego wyrażam przekonanie, że Habilitant spełnia w obu tych aspektach wymagania co do posiadania w dorobku osiągnięć naukowych stanowiących znaczny wkład do rozwoju nauk prawnych, a zwłaszcza do rozwoju prawa pracy oraz wykazał się on istotną aktywnością naukową w uczelniach, instytucjach naukowych i spełnia inne wymogi zawarte w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571). Wnoszę wobec tego o dopuszczenie Pana dr Jakuba Szmita do dalszych etapów przewodu habilitacyjnego. Za uzasadniony uznaję zatem wniosek o podjęcie dalszych czynności przewodu habilitacyjnego, zmierzających do nadania Panu dr Jakubowi Szmitowi stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych.

Katowice, dnia 16.12.2024 r.



