

dr hab. Mariusz Wieczorek, prof. UTH Radom

Katedra Prawa Prywatnego Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu

Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Tomiło-Nawrockiej pod tytułem:

„Fakultatywne przesłanki zwolnienia ze służby w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”

W wykonaniu uchwały Nr 56/2021/1201 Rady Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego z dnia 13 października 2021 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów w przewodzie doktorskim Pani mgr Katarzyny Tomiło-Nawrockiej, o treści które zostałem poinformowany przez Panią Dziekan WPiA dr hab. Annę Konert dnia 12 listopada 2021 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej przygotowanej przez Panią mgr Katarzynę Tomiło-Nawrocką, przygotowanej pod kierownictwem dra hab. Przemysława Szustakiewicza, prof. UŁa.

I. Ocena wyboru tematu pracy, celu i metody badawcze

1. Prawdziwe jest stwierdzenie Pani mgr Katarzyny Tomiło-Nawrockiej, że problematyka rozwiązania stosunku służbowego z uwagi na zaistnienie przesłanek fakultatywnych zwolnienia ze służby nie była dotychczas badana w doktrynie prawa w sposób całościowy, a w literaturze przedmiotu można znaleźć opracowania podejmujące ten problem jedynie w ograniczonym zakresie (s. 10-11). Tym samym z aprobatą należy podejść do uczynienia tematem dysertacji doktorskiej teoretycznych i prawnych problemów, powstających w związku ze sposobem określenia w pragmatykach służbowych fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. Trzeba jednak zauważyć, że tytuł skonfrontowany z treścią rozprawy jest mylący, gdyż zdaje się sugerować, iż Autorka ogranicza się wyłącznie do przedstawienia odpowiednich regulacji wyłącznie przez pryzmat orzecznictwa sądów administracyjnych, pomijając rozważania teoretyczno prawne. Lektura pracy dowodzi jednak, że Doktorantka, lokując punkt ciężkości na praktycznym wymiarze przepisów o fakultatywnym zwolnieniu ze służby, prowadzi wywód uwzględniając dorobek teorii prawa i czyni zadość wypowiedziom o

charakterze naukowym przedstawianym w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora.

2. Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka celem pracy uczyniła próbę stworzenia klasyfikacji fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby oraz ich analizę na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych, a także wskazanie rozbieżności w judykaturze (s. 11). Z kolei na stronie 13 dysertacji zadeklarowała, że „*podjęte rozważania mają na celu nie tylko przedstawienie stanu faktycznego, lecz także zwrócenie uwagi na potrzebę doprecyzowania fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby tak, aby nie istniały możliwości dowolnego interpretowania pojęcia ważny interes służby w interesie zagwarantowania (zapewnienia) stabilności zatrudnienia i zgodności kryteriów powoływania do służby z kryteriami odwoływania z niej*”. Pomijając oczywistą pomyłkę polegającą na użyciu zwrotu „przedstawienie stanu faktycznego” zamiast „przedstawieni stanu prawnego” cel pracy oceniam pozytywnie. Autorka dostrzega istotny problem prawny praktyczny związany z ryzykiem nadmiernej dowolności organu przy zwalnianiu ze służby w razie zaistnienia jednej z przesłanek fakultatywnych i problem teoretyczny, związany z ich klasyfikacją.

3. Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka posłużyła się metodą formalno-dogmatyczną co jest oczywiście trafnym wyborem. Mam jednak wątpliwości co zasadności uznania za pomocniczą metodę badawczą metody systemowej (s. 11). Nie ulega wątpliwości, że w toku wywodów Autorka posługuje się dyrektywami wykładni systemowej, ale stwierdzenie o samoistności takiej metody na gruncie nauk prawnych (inaczej niż w naukach o polityce) jest w moim przekonaniu nieuprawnione. W ograniczonym stopniu Doktorantka korzysta również z metody historycznej, co jest uzasadnione ze względu na badanie dynamiki prawa określającego stosunki służbowe.

II. Plan i układ pracy

1. Plan i układ pracy jest, co do zasady, prawidłowy ale niepozbawiony wad. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia. Prowadzenie wywodów na temat fakultatywnych przesłanek zwolnienia ze służby, bez zarysowania istoty i modelu normatywnego stosunku służbowego nie pozwoliłoby czytelnikowi na odpowiednio wszechstronną percepcję (rozdział I). Dla jasności wyvodu konieczne było zatem, co też uczyniła Doktorantka w pierwszym rozdziale, przybliżenie czytelnikom nie tylko normatywnego modelu stosunku służbowego ale również jego usytuowania w systemie prawa.

2. Mankamentem w strukturze rozdziału I jest wyodrębnienie pkt. 1.4 w sytuacji, gdy przedmiot poczynionych tam spostrzeżeń uzasadnia uczynienie go elementem (podpunktem) pierwszej części rozdziału pierwszego. Prawo administracyjne i prawo pracy stanowią przecież część polskiego porządku prawnego.

3. Uważam również, za niezbyt właściwy ze względów językowych tytuł pkt. 1.1. (w pierwszym rozdziale) – właściwsze wskazaniu w jego treści, że chodzi o stosunek służbowy funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, a nie posłużenie się sformułowaniem „stosunku służbowego służb mundurowych”.

4. Z aprobatą odnoszę się do decyzji Doktorantki o przeanalizowaniu przepisów pragmatyk służbowych dotyczących obligatoryjnego zwolnienia ze służby orz wygaśnięcia stosunku służbowego. Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka uczyniła to w rozdziale drugim zatytułowanym „*Rozwiązania stosunku służbowego*”. Ten dość rozbudowany rozdział stanowi swoisty kontrapunkt dla trzeciej, fundamentalnej dla dysertacji, ze względu na jej temat i cel, części pracy. Należy jednak zauważyć, że zakres przedmiotowy rozdziału drugiego w ujęciu recenzowanego opracowania, obejmuje również rozwiązanie stosunku służbowego w razie zaistnienia jednej z przesłanek fakultatywnych. Uważam zatem, że jakości wywodu służyłaby kompozycja rozprawy, w której rozdziały w traktujących o zwolnieniu ze służby w razie zaistnienia przesłanek obligatoryjnych i fakultatywnych, poprzedzone byłyby rozdziałem poświęconym teoretycznym aspektom ustania stosunku służbowego, w którym podjęto by również próbę uporządkowania terminologicznego chaos będącego konsekwencją niespójności ustawodawcy. W tym rozdziale, moim zdaniem powinna znaleźć się, rozszerzona w porównaniu do stanu w istniejącego w recenzowanej rozprawie.

5. Tytuł i wewnętrzna struktura rozdziału trzeciego, oznaczonego jako „*Fakultatywne przesłanki zwolnienia ze służby*” nie budzi zastrzeżeń.

6. Nie mam również zastrzeżeń, poza poczynionym wyżej, do tytułu i wewnętrznej struktury

7. Moim zdaniem niedostatkami pracy jest brak podsumowania każdego z rozdziałów. Co prawda Autora w części pracy określonej jako „*Zakończenie*” rekapitułuje ustalenia poczynione w pracy, ale w mojej ocenie brak cząstkowych podsumowań nie sprzyja percepcji pracy przez Czytelnika. Chciałbym przy tym podkreślić, że moje spostrzeżenia w tym zakresie stanowią jedynie wyraz subiektywnego przekonania i nie przekreśla sumarycznej, pozytywnej oceny struktury pracy. Przyjęta przez Autorkę kompozycja dysertacji, pozbawiona cząstkowych podsumowań została oparta na znanym w metodologii nauk prawnych założeniu, że treść pracy „broni się sama”.

III. Szczegółowa ocena strony merytorycznej

1. Rozpoczynając tę część recenzji chciałbym zauważyć, że Doktorantka nie sformułowała wprost tezy badawczych (tez badawczych), co nie oznacza jednak, że nie można ich wyodrębnić w trakcie lektury dysertacji. Za najważniejszą z nich, świadczącą o autorskim podejściu Autorki do przepisów określających fakultatywne zwolnienie ze służby, uznaję tezę o zbyt daleko idącej swobodzie dla przełożonego służbowego co do możliwości zwolnienia funkcjonariusza (żołnierza zawodowego), gdy uzasadnia to ważny interes służby. Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka, słusznie wiąże ten problem z konstytucyjnoprawnym aspektem ochrony pracy (str. 15-16) i cechą trwałości stosunków służbowych przypisywaną im w doktrynie i orzecznictwie (m.in. s.56, 156, 179). Dostrzega przy tym, że cecha ta nie ma bezwzględnego charakteru (s.166), ale jak wykazuje w związku z przesłanką zwolnienia ze służby w razie do fakultatywnej przesłanki zwolnienia ze służby. Konstatuje, że objęcie zwolnienia ze służby kognicją sądów administracyjnych nie poprawiło ochrony trwałości stosunku służbowego. Zwraca również uwagę, że mimo wyposażenie funkcjonariuszy w prawo wniesienia odwołania bądź skargi do sądu administracyjnego, nadal wiele spraw jest wyłączonych spod kognicji sądów administracyjnych (s.217). Podzielam pogląd o tym, że powoływanie się przez organy administracji na przesłankę ważnego interesu służby prowadzi do nadużyć i wpływa znacząco na osłabienie trwałości stosunku służbowego funkcjonariusza, co każe postawić pytanie o to, czy rzeczywiście stosunkowi służbowemu można przypisać cechę trwałości (s. 217).

2. Za równie ważną i trafną tezę uznaję stwierdzenie Doktorantki, że precyzyjnie określenie przez ustawodawcę obligatoryjnych przesłanek zwolnienia ze służby nie budzą wątpliwości interpretacyjnych (s. 215). Nie oznacza to, że pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka nie dostrzega daleko idącej niekonsekwencji ustawodawcy (s. 71).

3. Z uznaniem odnosząc się do próby klasyfikacji przesłanek fakultatywnych i przyjętych kryteriów podziału (s.71), muszę jednak wytknąć Doktorantce niedostatki merytoryczne. Co prawda za zasadne uznaję podejście, zgodnie z którym Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka wychodzi od poszukiwania przesłanek fakultatywnego zwolnienia ze służby występujących we wszystkich pragmatykach objętych przedmiotowym zakresem dysertacji, ale już na poziomie dodatkowego kryterium klasyfikacyjnego w postaci winy popełnia istotny błąd. Trudno mi dopatrzeć się winy funkcjonariusza, w prawnym znaczeniu tego pojęcia, w sytuacji w której przyjmuje powołanie do innej służby państwowej. Wyrażam przekonanie, że bardziej zasadnym byłoby zastosowanie kryterium w postaci „przyczyn leżących po stronie

funkcjonariusza (żołnierza)” i zastosowanie dwóch dodatkowych kryteriów - przyczyn zawinionych i niezawinionych przez niego

4. Interesująca i autorska jest propozycja wyodrębnienia przesłanek ogólnych wynikających z funkcjonowania formacji zmilitaryzowanej. Można tylko żałować, że Autorka nie rozwinęła tej myśli.

5. Poczucie niedosytu budzi niepodjęcie pogłębionej próby syntetycznego ujęcia linii orzeczniczych sądów administracyjnych w sprawach o zwolnienie funkcjonariuszy ze służby. Lakoniczne zasygnalizowanie tego zagadnienia znajduje się co prawda w zakończeniu (216-217), ale w mojej ocenie temat i cel pracy narzucają wręcz potrzebę uwypuklenia tego tej kwestii. W moim przekonaniu takie podejście przyczyniłoby się do większej jasności i spójności wywodu niż metoda, jaką posłużyła się Pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka, która dokonując analizy przepisów pragmatyk służbowych, przedstawiała sposób ich wykładni przez sądy administracyjne.

6. Za uchybienie uznaję sposób w jaki Doktorantka niekiedy używa desygnatów pojęć „służby mundurowe” i „służby zmilitaryzowane” (s. 17). Ich zamienne traktowanie jest uzasadnione tylko wówczas gdyby można byłoby zaakceptować pogląd, że Siły Zbrojne to jedna ze „służb zmilitaryzowanych”. Poza dyskusją jest oczywiście militarny charakter wojska, ale w moim przekonaniu zaliczanie Sił Zbrojnych do służb zmilitaryzowanych, w sposób stawiający znak równości pomiędzy nimi a np. Policją, w świetle przepisów o militaryzacji jednostek organizacyjnych zawartych w ustawie powszechnym obowiązku obrony i przepisach wykonawczych, jest uzasadnione tylko konwencjonalnie. Takiego zastrzeżenia Autorka, choćby w przypisie, nie uczyniła.

7. Autorka podziela trafną tezę o periodyzacji prawodawstwa regulującego stosunku służbowe i dokonuje opisowego, ale nie pozbawionego rysu teoretycznego, przedstawienia zmian zachodzących w tym zakresie (s. 23-37). Pomimo, że ten fragment pracy ma w przeważającej mierze charakter opisowy, to stanowi ważny, z punktu widzenia wymogów stawianych osobom aspirującym o uzyskanie stopnia naukowego doktora, dowód postrzegania stosunku służbowego w kontekście historycznoprawnym. W tej części pracy brakuje jednak wyraźnego wyodrębnienia okresu ewolucji przepisów prawa stosunku służbowego w służbach mundurowych po 1989 roku. Ten aspekt zostaje jedynie, w sposób niewynikający bezpośrednio z wywodów i dość nieporadnie, zasygnalizowany w związku z uwagami poczynionymi na temat Straży Marszałkowskiej (s. 38-39).

8. Dokonany w dysertacji krótki rys na temat charakteru prawnego i struktury stosunku służbowego w służbach mundurowych dowodzi nie tylko pogłębionej tylko znajomości

relewantnych przepisów ale poglądów doktryny (s. 39-46). Warto zauważyć, pomimo opisowej natury tego fragmentu pracy Autorka zajmuje stanowisko wobec niektórych problemów teoretycznych, jakie powstają w związku z podmiotową strukturą stosunku służbowego (chodzi o stanowisko na temat podmiotu zatrudniającego). Takie podejście zasługuje na pochwałę.

9. Nie budzi w zasadzie zastrzeżeń jakość wywodów w trzecim podrozdziale rozdziału I. Nie rozumiem jednak przywoływania przepisów ustanawiających rygory kwalifikacyjne, określonych przepisami niektórych, wybranych dość dowolnie, pragmatyk służbowych. Przy założeniu, że zabieg tego rodzaju jest w ogóle uzasadniony, to Autorka powinna konsekwentnie przywołać wszystkie wchodzące w grę przepisy. Lepszym sposobem rozwiązania tego dylematu, którym słusznie podążyła Pani mgr Tomiło-Nawrocka począwszy od strony 48 dysertacji, jest syntetyczn ujęcie rygorów kwalifikacyjnych.

10. Ciekawe, znamionujące znajomość prawnych i teoretycznych aspektów kontroli sądownoadministracyjnej, są wywody poświęcone sądowej kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym (s. 195 i nast.). Istotnie wpływają one na podwyższenie oceny dysertacji.

IV. Kwestie warsztatowe i strona językowa pracy

1. Praca została oparta na dość starannie i merytorycznie wyselekcjonowanej literaturze przedmiotu, co dowodzi, że pani mgr Katarzyna Tomiło-Nawrocka cechuje się sumiennością wymaganą od badacza. Nie można jednak nie zauważyć, że w pracy nie zostały wykorzystane wszystkie dostępne opracowania. Szczególnie dziwi brak kilku opracowań W. Kuczyńskiego, a wśród nich w szczególności monografii pt.: *Właściwości sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000 Zważywszy na zakres przedmiotowy rozdziału IV dysertacji wykorzystanie tego opracowania byłoby nader wskazane, a nawet konieczne.

2. Za minus dysertacji można byłoby uznać całkowite pominięcie literatury obcojęzycznej i brak rozważań prawnoporównawczych, ale zważywszy na temat pracy decyzja Doktorantki wydaje się być słuszna. Tym samym pominięcie literatury obcojęzycznej nie wpływa negatywnie na ocenę rozprawy.

3. Bardzo pozytywnie należy ocenić wykorzystanie niezwykle bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Autorka z dużą swobodą, znamionującą bardzo bogatą wiedzę w tym zakresie, dokonując analizy przepisów sięga do judykatów

wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na dobrą ocenę zasługuje również sposób wykorzystania aktów normatywnych.

4. Dysertacja została napisana generalnie w dobrym prawniczym języku, wywód prowadzony jest na zadowalającym poziomie, jakiego można oczekiwać od osoby aspirującej do stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Nie można jednak przejść obojętnie obok licznych w pracy przejawów nonszalancji językowej i dezynwoltury terminologicznej. Dla przykładu warto wskazać: *„Wobec powyższego zakresem przedmiotowym niniejszej pracy zostali objęci funkcjonariusz służb mundurowych i żołnierze zawodowi (...)”*, s. 10 - w tym kontekście zakres przedmiotowy oznacza nie funkcjonariuszy i żołnierzy, ale przepisy określające ich zwolnienie ze służby; s. 60 – *„Stosunki prawa pracy nie są jednakowe pod względem cech jakie im przysługują”*; stosunkom prawnym, w tym stosunkom pracy można przypisywać pewne cechy; s. 71 *– „Nabycie prawa do zaopatrzenia emerytalnego”* – nieuprawniony skrót myślowy chodzi zapewne o nabycie prawa do niektórych ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy; s. 117 *„Sąd podał (!), że elementy z jakich powinna składać się opinia (...)”*; s.194 *„Bezpośredni przełożeni funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego jednostronnie kształtują prawa i obowiązki osób pełniących służbę, którzy (!) nie mogą wpływać na treść stosunku prawnego”*.; s. 199 *„Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny min (...)”*.

5. Ewentualne wydanie dysertacji wymaga przeprowadzenia starannej korekty językowej i poprawienia licznych błędów interpunkcyjnych.

V. Wnioski końcowe

Pomimo podniesionych w recenzji mankamentów rozprawy doktorskiej przygotowanej przez Panią mgr Katarzynę Tomiło-Nawrocką, stwierdzam, że recenzowana dysertacja spełnia w niezbędnym stopniu wymagania wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowym oraz stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Dz. U. 2017, poz. 1789 w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ((Dz. U. poz. 1669 ze zm.)). Nie ulega wątpliwości, że Doktorantka posiadała umiejętność samodzielnego formułowania hipotez badawczych i ich weryfikacji z wykorzystaniem środków wykorzystywanych w doktrynie prawa. Rozprawa wyraźnie wskazuje nie tylko na autentyczne zainteresowanie Pani mgr Katarzyny Tomiło-Nawrockiej praktyczną stroną przepisów prawa administracyjnego określającego stosunki służbowe ale także na ogólną wiedzę teoretyczno prawną, ze

szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Podkreślić przy tym należy bardzo skrupulatne badania orzecznictwa sądów administracyjnych przeprowadzone przez Doktorantkę, dowodzące, że wykazuje Ona konieczną dla naukowca dociekliwość i staranność.

W konkluzji wnioskuję o dopuszczenie Pani mgr Katarzyny Tomiło-Nawrockiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym, do publicznej obrony przedłożonej dysertacji doktorskiej.


dr hab. Mariusz Wieczorek,

prof. UTH Radom