

Dr hab. Helena Kisilowska, prof. URad.
Uniwersytet Radomski
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
Wydział Prawa i Administracji

Warszawa, 06.05.2024 r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr Mariusza Baeckera pt.: „Pracownicy administracji publicznej. Zarządzanie w kontekście kodeksów etyki” napisanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Anny Gołębiowskiej, prof. APoż. oraz promotora pomocniczego dr. hab. Iwony Przychockiej, prof. uczelni.

I. Podstawa prawna i kryteria oceny

Podstawę sporządzenia recenzji stanowi uchwała Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o polityce i administracji Akademii Finansów i Biznesu Vistula nr 4/26.02/2024/RND/NoPiA z dnia 26 lutego 2024 r. na mocy której zostałam powołana na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Mariusza Baeckera, pod tytułem „Pracownicy administracji publicznej. Zarządzanie w kontekście kodeksów etyki”, napisanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Anny Gołębiowskiej prof. APoż oraz promotora pomocniczego dr. hab. Iwony Przychockiej, prof. uczeni. Przewód doktorski jest prowadzony na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz.U. 2023 poz. 742 ze zm.). Rozprawa liczy 335 stron maszynopisu.

Zgodnie z wymogami wyżej cytowanej ustawy rozprawa doktorska powinna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie naukowej, w tym przypadku: nauki o polityce i administracji, wykazywać umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a jej przedmiotem powinno być oryginalne rozwiązanie



problemu naukowego. Mając powyższe na uwadze, przy ocenie rozprawy doktorskiej Pana mgr Mariusza Baeckera przyjęłam następujące kryteria oceny: wybór i znaczenie podjętej tematyki, uzyskane rezultaty i ich znaczenie dla nauki i praktyki, prawidłowość sformułowania tez badawczych i celu pracy, zastosowaną metodologię badań, wykorzystanie źródeł, strukturę pracy i stronę formalną rozprawy.

II. Wybór tematu

Wybór tematu rozprawy został dokonany prawidłowo. Autor przedstawił monografię odpowiadającą wymogom rozprawy doktorskiej. Wybrał aktualny i istotny współcześnie temat etycznych podstaw działalności pracowników administracji publicznej, a jako konkretny przedmiot badań obrał analizę i ocenę obowiązujących kodeksów etyki i ich rzeczywistego wpływu na kształtowanie postaw pracowników oraz promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji. Zakres podjętej problematyki mieści się w obszarze nauk o polityce i administracji. Należy podkreślić, że podjęty w rozprawie istotny problem badawczy dotychczas był marginalnie podejmowany w doktrynie. W ostatnich latach prowadzono szereg badań dotyczących tworzenia kodeksów etycznych i ich znaczenia w kształtowaniu modelu współczesnej administracji publicznej. Rozważania te jednak mają charakter teoretyczny i oparte są głównie na analizie i porównaniach kodeksów etycznych. Brak jest jednak opracowania monograficznego zawierającego badania terenowe dotyczące wykorzystania tych kodeksów w praktyce - zarówno opartych na opinii pracowników administracji publicznej, jak też członków społeczności lokalnych. Podjęta przez Doktoranta próba usystematyzowania ważnych elementów problematyki pozwoliła na wielopłaszczyznową analizę powyższego zagadnienia o dużej doniosłości nie tylko teoretycznej, ale również i praktycznej. Trzeba bowiem pamiętać, że zmiany prawa, nawet najlepsze nie odnoszą oczekiwanych skutków bez jednoczesnych przemian świadomości społecznej. Prawne zadekretowanie ustroju demokratycznego nie tworzy z mocy prawa dobrego państwa. Właściwe wykorzystanie instytucji do tworzenia warunków rzeczywistego rozwoju wymaga przemyślanych rozwiązań systemowych i co ważne akceptacji przez obywateli przyjętych założeń.

Wybrany temat pracy doktorskiej spełnia wymagania pracy naukowo-badawczej i posiada charakter poznawczy. Głównym celem pracy jest pokazanie możliwości wykorzystywania kodeksów etycznych, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników samorządowych.

III. Systematyka rozprawy

Prawidłowa jest konstrukcja rozprawy. Część pierwsza pracy poświęcona została ogólnym rozważaniom na temat zarządzania zasobami ludzkimi i budowania kapitału ludzkiego. W tej części starano się ustalić, czy model organizacji ma wpływ na zakres zadań i działania podejmowane przez lidera. Omówione zostały również czynniki zarządzania zasobami ludzkimi, ze szczególnym zwróceniem uwagi na elementy specyficzne dla administracji, które jednocześnie mają związek z kształtowaniem postawy etycznej pracownika samorządowego. Dużo uwagi poświęcono roli lidera podkreślając jego szczególne znaczenie w kontekście kształtowania postaw etycznych. Zwrócono również szczególną uwagę na znaczenie podnoszenia wiedzy i kompetencji pracowników w ramach szkolenia ustawicznego w formie różnego rodzaju szkoleń i różnych form doskonalenia zawodowego.

Druga część pracy odnosi się do zagadnień etycznych. Zaprezentowano w niej znaczenie zasad etycznych w zarządzaniu zasobami ludzkimi, ze szczególnym uwzględnieniem etyki urzędniczej. Doktorant słusznie powiązał problematykę wartości etycznych z prawem do dobrej administracji w demokratycznym państwie prawa. Rozważania te stanowiły podstawę do ustalenia, że kodeks etyczny może być instrumentem budowania postawy etycznej pracownika. W tym celu, po zdefiniowaniu podstawowych pojęć, przedstawiono wartości, zasady i standardy etyczne, które mieszczą się w prawie urzędniczym i ustalono zakres ich wpływu, na postawy etyczne urzędników.. Drugą część pracy zakończono ustaleniem, jak należy rozumieć zachowania nieetyczne pracowników.

Część trzecia ma charakter empiryczny. Analizie poddano kodeksy etyczne, które znalazły zastosowanie w urzędach powiatu pruszkowskiego. Do przeprowadzenia sondażu wybrano pięć urzędów: starostwo powiatowe w Pruszkowie oraz cztery urzędy gmin w powiecie pruszkowskim (Brwinów, Michałowice, Piastów i Raszyn).

Głównym celem badań było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Czy i w jaki sposób oraz w jakim zakresie kodeksy etyki pracowników samorządowych wykorzystywane są do kształtowania postaw pracowników oraz promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji? Warto podkreślić, że Doktorant potraktował kodeksy etyki przede wszystkim jako jedno z narzędzi stosowanych przez lidera (kierownika, pracodawcę) w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, przy czym uwaga skierowana została na kwestie kształtowania postaw i wpływu tych postaw na promowanie zasad dobrej administracji.

Analiza dokonana w tym rozdziale pozwoliła na sformułowanie wniosków i rekomendacji w dalszej części pracy, w której starano się ustalić dobre praktyki w zakresie wykorzystania kodeksów etyki oraz zaproponować konkretne działania, które mogłyby – poprzez kształtowanie postawy pracowników samorządowych – wpłynąć na realizację prawa do dobrej administracji.

IV. Metodologia badań

Realizacja celu głównego pracy wymagała zastosowania zróżnicowanej metodologii badań. W pracy umiejętnie połączono metodę analizy formalno-dogmatycznej z metodą monograficzną, studium przypadku, sondażu diagnostycznego oraz badania dokumentów.

Metoda monograficzna pozwoliła na przeprowadzenie rozpoznania struktury badanego zjawiska oraz zaproponowanie rozwiązań (koncepcji) jego rozwoju.

Ze względu na zakres przedmiotowy badania ustalono trzy podstawowe metody badawcze: metodę dogmatyczno-prawną w części teoretycznej oraz metodę sondażu diagnostycznego i metodę badania dokumentów w części empirycznej.

Metoda dogmatyczno-prawna, charakterystyczna przede wszystkim dla nauk prawnych, została jednak umiejętnie wykorzystana w recenzowanej pracy, pozwalając przede wszystkim na rzetelną analizę obowiązujących aktów prawnych. Klasyczna metoda dogmatyczna została uzupełniona o analizę doktrynalno-aksjologiczną, w ramach której szczególna uwaga zwrócona została na rozwiązania prawne stanowiące podstawowy nośnik wartości decydujących o funkcjonowaniu administracji publicznej oraz jakości standardów obowiązujących w życiu publicznym.

Metoda ta pozwoliła odpowiedzieć na pytanie: Czy etykę zawodową należy kodyfikować, a jeśli tak – czy ma to jakieś znaczenie praktyczne?

Metoda sondażu (sondaż diagnostyczny), bardzo istotna dla końcowych wniosków, pozwoliła na zgromadzenie wiedzy na temat badanego przedmiotu w oparciu o opinie wybranych zbiorowości – specjalnie dobranych grup, które Doktorant uznał za reprezentatywne dla danej populacji. W metodzie tej została zastosowana technika badawcza w postaci ankiety.

Uzupełniająco wykorzystano też metodę badań dokumentów, przy czym przedmiotem badań uczyniono kodeksy etyczne – specyficzny rodzaj instrumentu prawnego.

W ciekawy sposób wykorzystano również metodę funkcjonalizmu prawniczego, nurtu badawczego, który coraz szerzej znajduje zastosowanie również w naukach o polityce i administracji. Zwolennicy funkcjonalizmu zajmują stanowisko, że interpretacja prawa i poszukiwanie sposobów jego ulepszenia powinny opierać się na analizie funkcji, jakie prawo to powinno spełniać w społeczeństwie i w tym celu pokazują rzeczywiste działanie norm prawnych w praktyce ich stosowania. W przypadku recenzowanej rozprawy, pozwoliło to sformułować uzasadnione rekomendacje i wnioski *de lege ferenda*.

V. Źródła

W recenzowanej rozprawie wykorzystano bogate i zróżnicowane materiały źródłowe głównie w języku polskim. Bibliografia obejmuje wiele pozycji literatury polskiej oraz liczne akty prawne, dane statystyczne i strony internetowe. Literatura dotycząca tematu rozprawy jest bogata i zróżnicowana, pokazująca zakres horyzontu badawczego i staranność Doktoranta w doborze źródeł. Pozycje umieszczone w przypisach i bibliografii zostały dobrze wykorzystane. Oczywiście można wskazać dodatkowe publikacje, w tym obcojęzyczne reprezentatywne dla prezentowanej problematyki. Nie zmienia to faktu, że przyjętą w pracy bazę źródłową można uznać za reprezentatywną dla omawianej problematyki. Praca została napisana poprawnym językiem i od strony formalnej nie budzi zastrzeżeń.

VI. Ocena merytoryczna pracy

Pozytywnie oceniam merytoryczną treść rozprawy jeśli chodzi o jej zasadnicze twierdzenia i wnioski. W pełni należy zaakceptować udowodnione w pracy tezy, że wdrażanie wysokich standardów etycznych wymaga zaangażowania pracowników, pracodawcy i osób zarządzających oraz że wprowadzenie kodeksów nie zastąpi systemowych rozwiązań, których podstawowym celem powinna być realizacja usług na wysokim poziomie, zgodnie z wymogami wynikającymi z prawa do dobrej administracji. Niestety słuszną jest udowodniona również w pracy hipoteza główna, że stosowane w urzędach samorządów terytorialnych rozwiązania w zakresie kształtowania etycznej postawy pracowników administracji publicznej nie spełniły oczekiwań mieszkańców.

Wysoko należy ocenić rozdział 7 prezentujący dobre praktyki w zakresie wykorzystania kodeksów etyki i zawarte w nim wnioski i proponowane konkretne rekomendacje.

Rolą recenzenta jest jednak również zwrócenie uwagi na elementy podlegające krytycznej dyskusji. I tak: nieco przeskalowana w pracy została, moim zdaniem rola menadżera. Wynika to zapewne ze zbytnej akceptacji przez Doktoranta idei Nowego Publicznego Zarządzania, dość mechanicznie przenoszonych często do polskiego zarządzania publicznego. Odwoływano się do nośnych haseł: menedżeryzmu i, rynkowości. Zakładano, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być efektywnie wykorzystane w sektorze publicznym¹. Czas jednak pokazał, że państwo jest ciągle potrzebne obywatelom, a wolny rynek nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów. Nowa służba publiczna powinna realizować założenia bliższe Public Governance., a profesjonalizm pracowników administracji publicznej powinien być przede wszystkim wyuczony w czasie kształcenia na Uczelni i w trakcie pracy zawodowej.

¹ Przykładowo można tu wymienić: Ch.Pollitt, G. Bouckaert: Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Third Edition, Oxford University Press 2011, s.15 i nast.

Dyskusyjna również wydaje się teza Doktoranta, że badania przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego powiatu pruszkowskiego, choć na pewno bardzo ciekawe i twórcze, można uznać za w pełni reprezentatywne dla administracji publicznej w Polsce. Istotne różnice między administracją państwową i rządową, a samorządową rodzą w tym przypadku istotne wątpliwości. Niewątpliwie należałoby postulować kontynuację prac i poszerzenie badań w przyszłości. Warto też może zastanowić się, czy w przypadku publikacji dysertacji nie dodać w tytule, podtytułu „Pracownicy administracji publicznej – Zarządzanie w kontekście kodeksów etyki – na przykładzie administracji samorządowej”.

Współczesna administracja publiczna tworzy wielowymiarową sieć, na którą składają się organy administracji państwowej, rządowej i samorządowej. Zarządzanie tak złożonym systemem wymaga przemyślanych rozwiązań, nowoczesnych metod kształcenia, w tym kształcenia ustawicznego oraz wypracowanych procedur. Kodeksy etyki mogą być pomocne, ale nie zastąpią kultury etycznej wypracowanej w jednostkach oraz poczucia pracowników, że działają zgodnie z akceptowanym systemem wartości społecznych i indywidualnych.

Algorytm etyczny organizacji powinien składać się z danych wejściowych, reguł, procesów, planów wdrażania, szkoleń, narzędzi oceniania i sankcji. Badania przeprowadzone w pracy wykazały brak tego typu całościowych działań. Warto w tym miejscu podkreślić, że nie osiągnie się wdrożenia założeń etycznych bez włączenia pracowników w proces budowania algorytmów etycznych, ponieważ tylko wtedy poczują się oni współautorami zasad, co da szansę szerokiej akceptacji i stosowania w praktyce pozytywnych wzorców.

VII. Konkluzja

Powyższe uwagi nie obniżają jednak ogólnej, pozytywnej merytorycznej oceny wartości pracy, co wynika zarówno z oceny wiedzy teoretycznej jak również z warsztatu naukowego Doktoranta.

Prezentowana monografia stanowi oryginalne rozwiązanie trudnego problemu naukowego, jakim jest analiza i ocena wpływu kodeksów etyki na kształtowanie postaw pracowników administracji publicznej oraz promowanie zasad kształtujących

prawo do dobrej administracji. Autor wykazał wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk o polityce i administracji oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca ma również istotny walor praktyczny. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska stanowi rzetelne opracowanie właściwie wyodrębnionego, a zarazem istotnego oraz aktualnego problemu naukowego. Autor wykazał się umiejętnością kompleksowej i poprawnej prezentacji problematyki ważnej z punktu widzenia nauki o polityce i administracji. Dlatego też istotne jest aby po dokonaniu pewnych uzupełnień recenzowana monografia została opublikowana.

Oceniam generalnie, że recenzowana rozprawa Pana mgr Mariusza Baeckera spełnia wymogi rozprawy doktorskiej określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

