

Dr hab. Stanisław Faliński
Prof. Uniwersytetu w Siedlcach

Warszawa, 27.04.2024

Recenzja pracy doktorskiej magistra Mariusza Baeckera zatytułowanej
**„ Pracownicy administracji publicznej. Zarządzanie w kontekście
kodeksów etyki”**,

napisanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Anny Gołębiowskiej,
profesor Akademii Pożarniczej.

Problematyka podjęta przez doktoranta jest niezmiernie istotna ze względów społecznych. Współcześnie niestety nastąpiła daleko idąca deprecjacja znaczenia etyki w życiu społeczeństwa polskiego. Coraz większe znaczenie przywiązuje się do skuteczności nie osadzonej w konkretnym systemie aksjologicznym i moralnym oraz prawnym co jest szkodliwe dla spójności naszego społeczeństwa. I w tym kontekście trzeba ocenić podjętą przez autora tematykę.

Sformułowany przez niego tytuł jest nie do końca precyzyjny. Sugeruje on, że omawiana praca dotyczy wszystkich pracowników administracji publicznej i funkcjonujących w procesie zarządzania chyba publicznego – tego nie dowiadujemy się z tytułu pracy – kodeksów etyki. Nie oznacza to jednak, że tytuł ten jest całkiem zły. Jest wadliwy, ale do przyjęcia. W dalszych częściach pracy możemy się zorientować, że autor zajmuje się tylko administracją samorządową i pracownikami samorządowymi a kodeksy etyki dotyczą tylko samorządowej części administracji publicznej. Nie jest to jednak w sposób jednoznaczny wyeksplikowane i wyjaśnione. Szkoda. Trzeba jednak jasno stwierdzić, że mimo tego braku precyzji w sformułowaniu tytułu, praca jest w pełni zgodna z jego treścią. Uzasadniając znaczenie etyki w funkcjonowaniu administracji publicznej, autor słusznie podkreśla, że coraz większe znaczenie mają dobre relacje pomiędzy urzędnikami a obywatelami, którzy mają prawo do dobrej administracji. Takie relacje mają kapitalne

znaczenie nie tylko w kontaktach na linii państwo obywatel, ale także w szerszym kontekście wpływają na bardzo ważny dla zdrowia i rozwoju społeczeństwa kapitał społeczny. Tą sprawą jednak Baecker się nie zajmuje, trzymając się ściśle tematyki określonej tytułem pracy.

Wstęp, czyli pierwsza bardzo ważna część pracy, często niestety lekceważona, w recenzowanej rozprawie jest obszerna i poprawnie skonstruowana. Podzielono ją na swego rodzaju podrozdziały. Pierwszy z nich *Uzasadnienie wyboru tematu* został przedstawiony powyżej. Można w tym miejscu jeszcze dodać, że uzasadnienie tematu to jedno, a wyjaśnienie tytułu to drugie. Jak zaznaczono to wcześniej, nie najlepiej zostało to zrobione. Druga część wstępu jest zatytułowana *Problem badawczy*. Autor opisuje go poprzez zadanie pytania *Czy i w jaki sposób kodeksy etyki pracowników samorządowych wykorzystywane są do kształtowania postaw pracowników oraz promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji?* Taki zabieg (sformułowanie problemu badawczego w formie pytania) jest dopuszczalny, ale czy to konkretne pytanie nie powinno być raczej jednym z pytań badawczych, służących do wyjaśnienia szerszej problematyki? Mam wątpliwości. Trzeci „podrozdział” zatytułowano *Cel główny i cele szczegółowe*. *Ogólnym celem jest poznanie możliwości wykorzystywania kodeksów etycznych pracowników samorządowych przez liderów samorządowych do kształtowania postaw pracowników oraz zakresu wykorzystywania kodeksów etyki jako narzędzi promowania zasad kształtujących prawo do dobrej administracji.* To dobrze określony cel pracy. Został on później doprecyzowany przez cele szczegółowe. Określając je cel poznawczy, cel teoretyczny i cel praktyczny. Tak cel, będący podstawowym elementem metodologii pisania pracy doktorskiej został jasno i precyzyjnie określony. Czwarta część wstępu została przez autora określona jako *Założenia*. Nie jest to właściwe określenie zawartości merytorycznej omawianego fragmentu pracy, który to fragment dotyczy hipotezy. Nie powinno się tych pojęć mylić a już na pewno używać ich zamiennie. Sformułowaniem najbliższym hipotezie jest przypuszczenie że badany stan jest taki jaki przypuszczamy, że jest. Proces badawczy ma to przypuszczenie, albo potwierdzić, albo odrzucić. Z pewnością nie jest to założenie. Dobrze jednak, że autor sformułował hipotezę, która brzmi: „Stosowane w urzędach samorządów terytorialnych rozwiązania z zakresu kształtowania etycznej postawy pracownika administracji publicznej nie spełniły oczekiwań, co negatywnie wpływa na możliwość realizacji prawa do dobrej administracji. Optymalnie byłoby gdyby autor dla zweryfikowania

hipotezy sformułował pytania badacze, na których odpowiedź pozwoliłaby na potwierdzenie lub odrzucenie hipotezy. Niestety Baecker pytania badawcze sformułował przy okazji rozwiązywania problemu badawczego. Nie jest to rozwiązanie najszcześniejsze. Kolejny, wydzielony fragment omawianej, kluczowej dla każdej pracy doktorskiej czyli wstępu, został zatytułowany *Analiza wyjściowego stanu badań nad podjętą problematyką. Zakres podmiotowy, przedmiotowy, czasowy i przestrzenny*. W tej części doktorant opisuje swoje badania empiryczne polegające na przebadaniu i przeanalizowaniu kodeksów etycznych funkcjonujących w wybranych gminach powiatu pruszkowskiego oraz badania terenowe (ankietowe) przeprowadzone wśród mieszkańców czterech powiatów (Brwinów, Michałowice, Piastów i Raszyn) – ogółem około 800 ankiet oraz badania wśród pracowników Starostwa Powiatowego w Pruszkowie – około 150 ankietowanych urzędników. Badania empiryczne to wydaje się najlepsza część recenzowanej pracy o czym obszerniej jeszcze zajmiemy się później. Następna wydzielona odrębnym tytułem część wstępu to *Metodyka pracy (metody i techniki badawcze)*. Część ta jest poprawna, chociaż nie znajdujemy w rozprawie literatury teoretycznej, na której została ona oparta. Autor w tej sprawie powinien poinformować czytelnika na podstawie czego tak a nie inaczej nazywa metody i techniki zastosowane podczas pisania swojej dysertacji. Tym bardziej, że pisze iż jedna z nich była to *Metoda badania dokumentów*. Trudno zgadnąć skąd taką nazwę metody badawczej wzięł. Można przypuszczać, że chodziło mu o analizę dokumentów, bo przecież nie o ich badanie pod względem na przykład jakości papieru czy nośnika albo ich trwałości. W pracy naukowej trzeba używać precyzyjnego i naukowego właśnie języka. Po omówieniu zastosowanych przez siebie metod i technik doktorant przedstawia kształt swojej rozprawy, we właściwie zatytułowanym fragmencie *Struktura pracy*. Nie pisze jednak dlaczego jest on taki właśnie a nie inny i czemu on ma służyć w kontekście bardzo słusznie sformułowanych wcześniej problemu badawczego, celu pracy i hipotezy. Takie nawiązanie powinno być jasne a czytelnik nie powinien się domyślać intencji autora. W tym momencie nie będziemy omawiać tej struktury. Zaznaczymy tylko, że składa się ona z czterech części. Zostaną one omówione później. Ostatni fragment wstępu nosi tytuł *Krytyczna analiza i ocena literatury/bazy źródłowej*. Bardzo dobrze, że taki fragment znalazł się w pracy, ale jego zawartość pozostawia wiele do życzenia. Autor faktycznie nie omawia wykorzystanej literatury. Zapoznaje tylko czytelnika ze swoimi bardzo lapidarnymi przemyśleniami na tematy poruszane w pracy. Nie omawia ani wykorzystanych źródeł ani literatury.

Tym bardziej nie omawia ich krytycznie. To jest istotny brak omawianej rozprawy.

Jak wcześniej wspomniano praca składa się z czterech merytorycznych części podzielonych na rozdziały. Pierwsza z tych części nosi nazwę *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Została ona podzielona cztery rozdziały, w których znajdujemy wybrane przez autora koncepcje funkcjonowania administracji publicznej, umiejscowione na osi czasowej. Baecker sprawnie omawia koncepcje uznane przez siebie za reprezentatywne w różnych okresach rozwoju administracji publicznej. Przedstawia czytelnikowi poglądy w tej sprawie Webera, Layola, Gulicka i zasady nowego zarządzania publicznego *good governance*. Przedstawia także w autorski sposób wybrane czynniki zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządów terytorialnych. Wskazuje na kluczową rolę jaką w tym procesie pełnią liderzy samorządowi, którzy wywierają ogromny wpływ na funkcjonowanie tej administracji. Ich kompetencje i umiejętności odgrywają rolę kluczową w funkcjonowaniu tej części władzy publicznej. Ci menedżerowie administracji publicznej w różny sposób mogą oddziaływać na tę administrację i różnie, zgodnie ze zróżnicowanymi stylami kierowania nią zarządzać. Doktorant sprawnie te style charakteryzuje. Na końcu omawianej części przedstawia on znaczenie i charakter szkoleń i doskonalenia urzędników samorządowych. Omówiona część pierwsza pracy jest dobrze ilustrowana odpowiednimi rysunkami i wykresami. Ubarwia i wzbogaca narrację, czyniąc ją bardziej czytelną i komunikatywną.

Część druga rozprawy ma także charakter teoretyczny i oparta jest na istniejącej literaturze przedmiotu. Część tę nazwano *Zasady etyczne w zarządzaniu zasobami ludzkimi administracji publicznej i w etyce urzędniczej*. Omawiana część składa się z dwóch rozdziałów. Pierwszy z nich nosi tytuł *Prawo do dobrej administracji a wartości etyczne*. W rozdziale tym znajdujemy omówienie wybranych przez autora dokumentów dotyczących omawianej problematyki. Pierwszym z nich jest *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, która jest omawiana z punktu widzenia wartości etycznych charakterystycznych dla administracji publicznej państw demokratycznych. Autor analizuje związek tego dokumentu z takimi zasadami etyki administracyjnej jak praworządność, sprawiedliwość, bezstronność, terminowość, jawność, poufność, tajemnica zawodowa, odpowiedzialność i przejrzystość. Po omówieniu KPP UE i jej dotyczącego dobrej administracji artykułu 41, możemy

zapoznać się z autorskim omówieniem konkretyzacji zapisów tego artykułu, zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Omawianie relacji pomiędzy dobrą administracją a wartościami etycznym, kończy przedstawienie powiązań pomiędzy prawem urzędniczym a kodeksem etyki urzędnika. Kolejny rozdział drugiej części rozprawy jest zatytułowany *Kodeks etyczny jako instrument budowania postawy etycznej pracownika*. Swoje rozważania autor słusznie zaczyna od *przedstawienia i omówienia podstawowych pojęć kodeksu etyki*. W dalszej części wymienia on kodeksy etyki funkcjonujące w różnych środowiskach zawodowych. Charakteryzuje także tego typu dokumentów. Przechodzi następnie do omówienia wartości, zasad i standardów etycznych zawartych w kodeksach etycznych, starając się odpowiedzieć na pytanie jak one wpływają na postawy urzędnika administracji publicznej. Swoje rozważania w omawianym rozdziale kończy wskazanie i wyjaśnieniem nieetycznych zachowań pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem urzędników, przede wszystkim samorządowych.

Odmienny w stosunku do pierwszej i drugiej części pracy jest charakter części trzeciej, która nie omawia dorobku teoretycznego omawianej problematyki a prezentuje zastane źródła pisane i źródła wywołane, powstała z inicjatywy autora oraz autorską interpretację tych dwóch rodzajów źródeł. Część ta nosi tytuł *Kodeksy etyczne jako narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Doktorant omawia w niej funkcjonujące w urzędach samorządowych powiatu pruszkowskiego kodeksy etyki, funkcjonujące w starostwie powiatowym oraz w gminach Brwinów, Michałowice, Piastów oraz Raszyn. Następny fragment omawianej części pracy poświęcony jest omówieniu badań terenowych przeprowadzonych wśród mieszkańców wspomnianych gmin oraz wśród pracowników starostwa pruszkowskiego. W badaniu tym oceniano funkcjonowanie administracji samorządowej wspomnianych jednostek samorządu terytorialnego. Badano pośrednio jak stosowane są w praktyce zapisy obowiązujących kodeksów etyki. Wyniki tych badań ilustrowane są bogato ilustrującymi wyniki rysunkami i wykresami. Badanie to to bardzo mocna strona recenzowanej rozprawy. Wprowadza w obieg naukowy nową wiedzę na temat funkcjonowania samorządowych kodeksów etyki, ich znaczenia i praktycznego zastosowania oraz wpływu na jakość pracy administracji publicznej w polskich samorządach terytorialnych.

Następna, czwarta już część recenzowanej pracy jest także częścią empiryczną i odnosi się ona do przeprowadzonych przez Baeckera badań

własnych. Autor ocenia i omawia w niej wspomniane kodeksy. Ich powiązanie z omawianymi we wcześniejszych fragmentach dokumentami dotyczącymi dobrej administracji. Charakteryzowane i omawiane przez doktoranta kodeksy etyki są dogłębnie przez niego analizowane. Wskazywane są różnice pomiędzy nimi i ich podobieństwa a także oceniana jest ich wartość merytoryczna, konstrukcyjna i praktyczna. Autor przedstawia także zróżnicowane wyniki wcześniej badań terenowych, nakładając je na zróżnicowane zapisy kodeksów. Omawia więc zbadaną w ten sposób skuteczność zawartych w konkretnym kodeksie zapisów. Ta część pracy, podobnie jak poprzednia stanowi wartość samą w sobie i wzbogaca naszą wiedzę na temat zależności pomiędzy kształtem dokumentu obowiązującego w konkretnej, samorządowej instytucji (kodeks etyki) a jakością funkcjonowania tej instytucji. Autor bardzo słusznie zwraca uwagę, że takie dokumenty jak omawiane kodeksy etyki powinny być poddawane ciągłemu monitorowaniu i ocenie ze względu na swoją aktualność i skuteczność. Konieczna jest ich regularna ewaluacja i bieżące monitorowanie, mające na celu doskonalenie kodeksów etyki. Jest to tak w interesie władz wprowadzających te dokumenty, jak wszystkich pracowników samorządowych, a przede wszystkim w interesie członków wspólnot terytorialnych, których one dotyczą. Autorską kwintesencją omawianego fragmentu dysertacji, są bardzo interesujące zgłoszone przez doktoranta rekomendacje. Łączą one istniejącą wiedzę teoretyczną zawartą w istniejącej literaturze przedmiotu z wiedzą wynikającą z własnych badań empirycznych magistra Baeckera. Rekomendacje te są dojrzałe intelektualnie, wartościowe poznawczo a także wydaje się, że mogą być cenne praktycznie dla doskonalenia przedstawionych kodeksów, ale także dla budowania innych tego typu dokumentów w innych, polskich samorządach terytorialnych. Wiedza ta jest godna upowszechniania i dlatego namawiam autora na jej upowszechnianie poprzez publikacje stosownych fragmentów recenzowanej rozprawy. Jest jednak fragment tej pracy, który jest dla mnie zagadkowy czy nawet niezrozumiały. Dlaczego na początku czwartej części autor pisze, że jej pierwszy fragment a szósty rozdział rozprawy to *Dyskusja wyników badań*. To zupełne nieporozumienie semantyczne. Do prawdy trudno zrozumieć dlaczego autor omówioną egzegezę, analizę, charakterystykę autor nazwał dyskusją...

Praca kończy się *Podsumowaniem*, w którym autor prezentuje główne wnioski ze swoich badań opartych na przedstawionych we wstępie założeń metodologicznych. Została ona napisana poprawnym, choć nie

pozbawionym potknięć językiem a narracja jest jasna, na co z pewnością pozytywny wpływ mają zawarte w niej rysunki, wykresy i tabele. Aparat naukowy jest dobry. Przypisy sporządzone zgodnie z zasadami. Pewne, drobne zastrzeżenia można mieć do nazwanej *Piśmiennictwo* bibliografii. Poprawnej by było gdyby wydzielić druki zwarte i artykuły czy rozdziały w pracach zbiorowych. Niezręcznością także jest nazywać fragmentem piśmiennictwa *wykaz aktów prawnych* czy *orzecznictwo*, podobnie jak netografię. Ewidentnym brakiem i błędem warsztatowym jest nie dołączenie do pracy rozprawiony ankiet.

Przechodząc do zakończenia przedmiotowej recenzji, trzeba stwierdzić, że większość moich uwag krytycznych ma charakter polemiczny w sensie naukowym i bardziej do dyskusji niż kategorię. Jeden zarzut jest ciężki: wspomniana powyżej i opisana sprawa użycia terminu „dyskusja”. Nie ma jednak ona znaczenia rozstrzygającego bowiem oceniając recenzowaną pracę, trzeba stwierdzić że *en bloc* rozprawa ta zasługuje na uznanie za pracę doktorską. Dlatego też wnioskuję o dopuszczenie doktoranta do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.

Stenislav Falirski