

Rzeszów, dnia 14 września 2023 r.

Prof. dr hab. Elżbieta Ura  
Kolegium Nauk Społecznych  
Instytut Nauk Prawnych  
Uniwersytet Rzeszowski

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej Pana mgr Michała Rzepki pt.: „Publiczne służby zatrudnienia – struktura i zadania z zakresu polityki rynku pracy w ramach administracji świadczącej”,**

**(435 s. z wykazem źródeł; tekst pracy bez źródeł kończy się na s.400)**

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z 27 czerwca 2023 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Michała Rzepki pt.: „Publiczne służby zatrudnienia – struktura i zadania z zakresu polityki rynku pracy w ramach administracji świadczącej”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Czesława Martysza.

Stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego, wykazując jego ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym praca odpowiada wymaganiom określonym w art.13 ust.1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w zw. z ar.179 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wypowiadam się zatem za dopuszczeniem mgr Michała Rzepki – po spełnieniu przez niego pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

### **1. Temat pracy**

Problematyka podjęta przez doktoranta jest tematem istotnym zarówno z punktu widzenia nauki, jak i działalności podmiotów administracji publicznej. Przedstawia zagadnienia dotyczące publicznych służb zatrudnienia i ich miejsca w systemie

administracji publicznej oraz wykonywanych przez nie zadań jako administracji świadczącej. Temat określony tytułem doktorant ukazał przez pryzmat analizy materiału normatywnego, głównie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, orzecznictwa i poglądów doktryny, przy równoczesnym wykazywaniu, że zadania realizowane przez publiczne służby zatrudnienia są zadaniami z zakresu administracji świadczącej. Ukazanie tych zagadnień w taki sposób można uznać za nowatorskie, a tym samym temat pracy należy uznać za trafny. Zagadnienia te mają też wymiar praktyczny, gdyż mogą stanowić cenne źródło informacji zarówno dla publicznych służb zatrudnienia, ich pracowników, jak i zainteresowanych tą działalnością interesariuszy.

## **2. Cel pracy, hipoteza i metody badawcze**

Doktorant wyodrębnił w pracy dwa cele: pierwszy: dokonanie dogłębnej syntezy prawnej publicznych służb zatrudnienia; drugi – ustalenie w jakim stopniu funkcja świadcząca administracji publicznej jest tożsama z działalnością wszystkich członków tych służb w obrębie rynku pracy i jakie są jej ewentualne ograniczenia. Wskazuje, że zamierzeniem badań będzie weryfikacja założeń zakładających, że:

- 1) publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w trakcie ewolucji ustrojowej skutecznie przeszły z układu zcentralizowanego do zdecentralizowanego, choć istnieją w tym zakresie pewne ograniczenia;
- 2) podział zadań wewnątrz podmiotów (instytucji) wchodzących w skład PSZ skorelowany został z układem zdecentralizowanym i odpowiada rzeczywistym rolom tych podmiotów, wynikającym ich pozycji ustrojowej oraz zbliżenia do obywateli;
- 3) PSZ są najistotniejszym ogniwem instytucjonalnym w realizowaniu polityki rynku pracy spośród wszystkich instytucji rynku pracy;
- 4) katalog form pomocy oraz beneficjentów mogących z nich korzystać stanowią realizację polityki rynku pracy i umożliwiają walkę z bezrobociem i łagodzenie jego skutków;
- 5) konstrukcje normatywne działalności PSZ odpowiadają konceptowi administracji świadczącej lecz dostępność świadczeń, mimo szerokiego spektrum zastosowania, ma charakter znacznie ograniczony.

Doktorant wyjaśnia, że cztery pierwsze założenia wynikają z pierwszego celu badawczego, zaś ostatnie stanowi podstawową hipotezę badawczą.

Zarówno podstawowa hipoteza badawcza, jak i pozostałe założenia doktorant w treści pracy weryfikuje i w końcowej części rozprawy formułuje postulaty *de lege ferenda*.

Jako podstawową metodę badawczą zastosował metodę formalno-dogmatyczną, zaś uzupełniająco – metodę historyczno-prawną, która pozwoliła mu na ukazanie genezy i ewolucji PSZ, oraz metodę prawnoporównawczą i systemową w celu komparatystyki podmiotów wchodzących w ich skład i ich relacji w ramach struktury administracji publicznej.

Praca obejmuje stan prawny na dzień 1 lipca 2023 r.

### **3. Struktura pracy**

Praca dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi, podzielonymi na mniejsze jednostki (punkty i podpunkty, które też dzieli). Ponadto w pracy wyodrębnione zostały: objaśnienie skrótów; wstęp, w którym doktorant określa cel, założenia pracy i podstawową hipotezę badawczą, a także metody badawcze zastosowane w pracy; zakończenie i „bibliografia oraz inne wykazy”. Rozdziały tworzą w sumie określony układ, a każdy z nich (poza rozdziałem szóstym, ostatnim) kończy się podsumowaniem, w którym doktorant zawiera kwintesencję rozważań prezentowanych w danym rozdziale. Błędne w mojej ocenie jest określenie „bibliografia oraz inne wykazy”, gdyż bibliografia obejmuje swym zakresem już wszystkie źródła wykorzystane w pracy. Bardziej precyzyjne określenie to „Wykaz literatury, a w dalszej części powinny być wskazane „te inne wykazy” z ich określeniem, tj. wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa, wykaz źródeł internetowych. Nie znajduję też uzasadnienia dla dzielenia literatury na: monografie (w tym wieloautorskie) i czasopisma. Można też dyskutować czy takie rozdrobnienie struktury pracy jest potrzebne (aż podpunkty do podpunktów).

Generalnie przyjęta przez doktoranta konstrukcja pracy, pomijając wcześniejsze uwagi, pozwoliła mu na wystarczające rozwinięcie tematu określonego tytułem pracy i przedstawienie poszczególnych zagadnień oraz logiczny wywód. Szczegółowe uwagi przedstawione zostaną przy omawianiu poszczególnych rozdziałów.

#### 4. Treść pracy

Praca składa się z sześciu rozdziałów.

Pierwszy rozdział ukazuje publiczne służby zatrudnienia w ujęciu historycznym oraz ich ewolucję. Zatytułowany został „Geneza i ewolucja publicznych służb zatrudnienia” (s.14-77). Doktorant podzielił tę historię na trzy etapy: okres międzywojenny, okres Polski Ludowej i okres III Rzeczypospolitej, przedstawione w odrębnych punktach, a te z kolei podzielone zostały według jednakowego schematu na dwa podrozdziały każdy: w pierwszym ukazuje zmiany w strukturze administracji naczelnej i terenowej (przy niepotrzebnie zróżnicowanych tytułach, które oznaczają *de facto* to samo: 1.1.1. Zarys międzywojennej administracji naczelnej i terenowej, 1.2.1 Zarys naczelnej i terenowej administracji publicznej, 1.3.1. Zarys administracji III Rzeczypospolitej), w drugim – instytucje w zakresie przeciwdziałania i walki z bezrobociem. Zwraca tu uwagę, że w okresie wcześniejszym „termin „służby zatrudnienia” nie istniał, ale przyjąć można, że zakres kompetencji instytucji zajmujących się problematyką bezrobocia odpowiadał dzisiejszym publicznym służbom zatrudnienia” (s.72). Wskazuje, że od początku istnienia struktura tych służb oparta była o system scentralizowany. Taki stan istniał, w ocenie doktoranta, do czasu reformy związanej z wprowadzeniem zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego RP, którego konsekwencją było przyporządkowanie urzędów pracy samorządom. To spowodowało przejście od zcentralizowanej do zdecentralizowanej formy ich działania (s.76-77). Analiza ewolucji rozwiązań prawnych jest poprawna, niemniej jednak chyba nie reforma podziału terytorialnego, a reforma ustrojowa i utworzenie samorządu terytorialnego na poszczególnych stopniach tego podziału spowodowała zmiany w usytuowaniu i zadaniach służb zatrudnienia.

Rozdział drugi (s.78-98) zatytułowany został: „Publiczne służby zatrudnienia jako administracja świadcząca usługi w zakresie polityki rynku pracy“. Doktorant ukazuje w nim doktrynalne definicje i poglądy dotyczące administracji świadczącej, jej cele i cechy. Przedstawiając prawne formy działania administracji nie uwzględnia opracowań J. Starościaka - klasyka podziału tych form , brak jest też wskazania, by korzystał z literatury znajdującej się w „Systemie prawa administracyjnego t.5 – Prawne formy działania administracji”, a opiera się jedynie na treściach podręcznikowych (s.86 i n.). Nie wyjaśnił,

dłaczego zarządzenie Prezesa Rady Ministrów uznaje za akt powszechnie obowiązujący (s.86).

Ciekawa analiza dogmatycznoprawna zawarta została w punkcie 2.2. tego rozdziału, w którym doktorant wykazuje, że publiczne służby zatrudnienia stanowią organizacyjno-prawną formę administracji świadczącej. Analizę tę rozpoczyna od treści art.65 Konstytucji wskazującego na obowiązek prowadzenia polityki rynku pracy, a następnie określa zakres, w jakim poszczególne organy wraz z ich aparatem pomocniczym można uznać za administrację świadcząca. Doktorant uznaje poszczególne organy wykonujące zadania z zakresu rynku pracy za administrację świadcząca w zakresie, w jakim realizują one świadczenia niematerialne, nieodpłatne, zbiorowe lub indywidualne, podając przykłady takich świadczeń. Podaje też przykłady prawnych form działania tych organów, za pomocą których realizują one zadania administracji świadczącej. W podsumowaniu zwraca uwagę, że w pionie rządowym świadczenia są realizowane w niewielkim stopniu, zaś na stopniu samorządowym działalność PSZ ma charakter świadczeniowy.

Utrudnieniem w lekturze jest jednak brak akapitów, mimo prezentowania kilku myśli (np.s.93-94) i używanie niezbyt fortunnych (żeby nie powiedzieć: niepoprawnych) niekiedy określeń (np. „Samorząd województwa, w szczególności w osobie marszałka oraz jego aparatu wykonawczego” – s.94; Minister właściwy ds. pracy przy pomocy osób świadczących pracę w podległym mu ministerstwie wydaje akty wykonawcze do ustawy o promocji, używając tym samym aktów normatywnych jako sposobu wpływania na regulowanie rynku pracy” (s.95), „W ministerstwie, tzn. jednostce o naturze hierarchicznego podporządkowania (...) wykonywane są polecenia służbowe” (s.95); „Szczególnie w powiatach starostowie oraz aparat urzędniczy w postaci powiatowych urzędów pracy z dyrektorami, jako organami administrującymi, są najbliższej społeczności i ich potrzeb związanych z walką z bezrobociem oraz łagodzeniem jego skutków, a tym samym wyposażonym w najszersze spektrum świadczeń możliwych do wykorzystania” (s.98) itd.); a także brak znaków interpunkcyjnych.

Następny rozdział (s.99 - 160) zatytułowany „Publiczne służby zatrudnienia w strukturze administracji publicznej” podzielony został na podrozdziały: „Struktura publicznych służb zatrudnienia i ich pozycja wśród Instytucji rynku pracy”, „Podmioty

administracji rządowej realizujące zadania na rzecz rynku pracy”, „Podmioty samorządowe w strukturze publicznych służb zatrudnienia”, „Pracownicy publicznych służb zatrudnienia”, „Pozycja ustrojowa rad rynku pracy – kolegialnych ciał funkcjonujących przy organach zatrudnienia”, „Instytucjonalno-prawne powiązania publicznych służb zatrudnienia w strukturze administracji publicznej”, „Organizacja służb zatrudnienia w wybranych krajach europejskich”, „Podsumowanie”, a dodatkowo punkty 3.2, 3.3. i 3.6 podzielone zostały na mniejsze jeszcze jednostki redakcyjne i zupełnie, według mnie, zbytecznie jeszcze podpunkt 3.6.2 na dodatkowe krótkie podpunkty. Ciekawa i właściwa analiza odnosi się do określenia pozycji publicznych służb zatrudnienia w całym systemie instytucji rynku pracy (s.99-101) i jedyna uwaga do tych rozważań dotyczy użycia pewnego skrótu „organy zatrudnienia oraz obsługujące je urzędy” (s.100) zamiast użycia poprawnego ustawowego wyrażenia „organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą”. Doktorant słusznie zauważa rządowo-samorządowy model publicznej administracji pracy.

Przedstawiając ministra właściwego ds. pracy zupełnie zbytecznie ukazuje sposób jego powoływania i odpowiedzialność polityczną, czyniąc to w formie komentarzowo-podręcznikowej (s.102-103, 105), czy też informacje dotyczące korpusu służby cywilnej w ministerstwie (s.108). Powoduje to, nie tylko zresztą w tym miejscu, niepotrzebnie rozbudowaną treść, co w konsekwencji wpłynęło na ostateczną objętość pracy. Przechodząc do ukazania wojewody jako podmiotu odpowiedzialnego za politykę rynku pracy, doktorant czyni to na tle ogólnych funkcji wojewody wynikających z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawy o promocji zatrudnienia. I tu również nie wystrzegł się szczegółów. Zastanowienia wymaga czy wojewoda jest przedstawicielem rządu na terenie podległego mu województwa (s.110), czy można mówić o podległości województwa wojewodzie? (ustawodawca określa, że wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, a jest to istotna różnica w porównaniu do sformułowania użytego przez doktoranta).

Podmioty samorządowe jako publiczne służby zatrudnienia prezentuje w p-cie 3.3., zaczynając od marszałka województwa i wojewódzkich urzędów pracy. S.115-117 - to treść odnosząca się do wyboru marszałka, a s.119-120 – do jego odpowiedzialności.

Oznacza to, że tylko na 118 stronie ukazane zostały zadania marszałka województwa w zakresie realizacji zadań publicznych służb zatrudnienia. Proporcje te mogłyby zostać zmienione – zgodnie z tytułem tego punktu. W dalszej części jest poprawna merytorycznie analiza statusu prawnego wojewódzkiego urzędu pracy jako jednostki organizacyjnej samorządu województwa. Doktorant w sposób rzeczowy i przekonujący ukazał pozycję dyrektora WUP i jego rolę w zakresie rynku pracy, a także uznał, że WUP i dyrektor tego urzędu nie są organami administracji publicznej, a przemawia za tym fakt, że nie posiadają uprawnień do korzystania ze środków władczych. Dyrektora WUP można uznać za podmiot administrujący (s.127).

Dalsze rozważania odnosi doktorant do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) oraz powiatowego urzędu pracy. Po stwierdzeniu, że status starosty porównać można przez analogię do marszałka województwa, przeszedł do ukazania statusu prawnego prezydenta miasta na prawach powiatu. Szkoda, że nie zwrócił tu uwagi na starostę jako organ wykonujący funkcję zwierzchnika służb, inspekcji i straży oraz organ wykonujący zadania administracji rządowej na podstawie odrębnych ustaw, co różnicuje go od marszałka województwa.

Zabrakło w tej części szerszej analizy administracyjnoprawnej na temat administracji zespolonej w powiecie, a w niej powiatowego urzędu pracy, charakteru zwierzchnictwa starosty oraz analizy w tym kontekście art.33 ustawy o samorządzie powiatowym: „Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy” i art.35 ust.2: „Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży”. Uważam natomiast za zbyteczny – w kontekście tematu pracy – punkt dotyczący pracowników zatrudnionych w PSZ (s.134-142), co należy już do rozważań z zakresu prawa pracy. Wydaje się też, że zagadnienia dotyczące rad rynku pracy można było przedstawić nie tak szczegółowo, jak uczynił to doktorant (s.143-146 bez akapitu).

Ciekawe rozważania, z punktu widzenia tematu pracy, dotyczą ukazania PSZ jako formy administracji zdecentralizowanej i jej ograniczenia w obrębie finansowania oraz schematów powiązań.

Jako przykład porównawczy organizacji służb zatrudnienia doktorant wskazał na Wielką Brytanię, Niemcy i Holandię, a kryterium doboru tych państw stanowiły, jak określił, najczęstsze kierunki emigracyjne Polaków w latach 2004-2017. Treść ta jest bardzo krótka (1 strona).

Na uwagę zasługuje treść podsumowania, w której doktorant w sposób syntetyczny „wypunktował” najistotniejsze elementy z prowadzonych w tym rozdziale wywodów.

Rozdział IV dotyczy podmiotowego zakresu działalności publicznych służb zatrudnienia (s.161-207). Rozdział ten poprzedzają dwa zdania tworzące nienazwaną jednostkę redakcyjną, które powinny zostać włączone do p-tu 4.1.(podobnie przy punkcie 4.2.). Doktorant dokonuje analizy zakresu podmiotowego poprzez wyodrębnienie kontekstu narodowościowego oraz „wynikającego z konieczności posiadania jednego z przewidzianych ustawą statusów uprawniających do bycia adresatem poszczególnych jej unormowań” (s.161). W pierwszym zakresie wymienia obywateli polskich oraz cudzoziemców, z ich podziałem na określone kategorie. W drugiej grupie wymienia: 1) osoby bezrobotne (pkt 4.2.1.) – ze szczegółowym przedstawieniem przesłanek pozytywnych i negatywnych definicji bezrobotnego (pkt 4.2.1.1. i 4.2.1.2, s.167- 180) oraz problematyki przyznawania i utraty statusu bezrobotnego (pkt 4.2.2.). W mojej ocenie oba te punkty (4.2.1. i 4.2.2. ) mogły zostać przedstawione w jednym punkcie – bez tak szczegółowego prezentowania przesłanek definicji bezrobotnego (podobnie 4.2.3. i 4.2.4.); 2) osoby poszukujące pracy; 3) pracodawcy, osoby prowadzące działalność gospodarczą i inne podmioty.

Rozdział ten jest poprawny merytorycznie. Doktorant zwraca uwagę na odmienności w zakresie uzyskania statusu osoby bezrobotnej i osoby poszukującej pracy, działania podejmowane przez organy zatrudnienia związane z nadaniem takiego statusu lub jego utraty. W szerokim zakresie wykorzystane zostało tu orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego. W podsumowaniu doktorant podkreśla, że krąg ewentualnych beneficjentów pomocy w kwestiach promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej jest szeroki i obejmuje zarówno osoby fizyczne, w tym prowadzących działalność gospodarczą, jak i podmioty posiadające osobowość prawną, a co istotne z usług tych mogą też korzystać cudzoziemcy oraz ich rodziny. Podkreśla też, że główną grupę stanowią osoby posiadające status bezrobotnego.



Doktorant wykazuje, że podmiotowy zakres działalności PSZ mieści się w administracji świadczącej (s.207).

Rozdział V (s.208-383) jest najbardziej rozbudowanym rozdziałem w niniejszej rozprawie i zatytułowany został „Zadania publicznych służb zatrudnienia w obszarze promocji zatrudnienia, aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia”. Rozdział ten łączy się ściśle z rozdziałem III, w którym przedstawił doktorant PSZ i prezentował ogólnie ich zadania.

O ile w odniesieniu do ministra właściwego ds. pracy w rozdziale III zadania przez niego wykonywane podzielił na pięć grup: kierowniczo-nadzorcze, realizacyjne, reprezentacyjne, instancyjne i koordynacyjne, o tyle w rozdziale V. (pkt 5.1) dzieli te zadania na cztery grupy: kierowniczo-nadzorcze, realizacyjne, związane z wydawaniem decyzji administracyjnych oraz koordynacyjne, co stanowi pewną niekonsekwencję wywodów (na s.213 wspomina o zadaniach reprezentacyjnych w grupie zadań realizacyjnych). Zadania przypisane dla poszczególnych grup rozwija szczegółowo w poszczególnych punktach (5.1.1.-5.1.4) zaś w ostatnim podpunkcie (5.1.5.) ukazuje rolę pracowników ministerstwa w wykonywaniu zadań ministra ds. pracy z zakresu polityki rynku pracy (ta treść obejmuje pół strony i w mojej ocenie nie było potrzeby jej wyodrębniania). Siłą rzeczy w tekście znajdują się powtórzenia z rozdziału III. Na s.209 doktorant wspomina o Krajowym Planie działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2021, nie wspomina zaś o takowym na rok 2022 i 2023 (przyjętym 28.06., praca obejmuje stan prawny na dzień 1.07.2023r.). Zabrakło w tej części wywodów teoretycznych na temat kierownictwa i nadzoru w administracji i wykazania, które z zadań i dlaczego mają charakter kierownictwa, które są zadaniami nadzorczymi. W tej grupie (zadań kierowniczo-nadzorczych) wymienia zdania o charakterze tylko kontrolnym, uznając je za zadania nadzorcze (s.209-210) i uprawnienia legislacyjne (s.211). Odniesienie teoretyczne do powyższych pojęć znajduje się dopiero w podrozdziale 5.2 ukazującym zadania wojewody. Zadania wojewody podzielił zaś na: kontrolno-nadzorcze, o charakterze instancyjnym, finansowo-organizacyjne, związane z wydawaniem zezwoleń na pracę cudzoziemców. Treść napisana została na podstawie analizy materiału normatywnego, doktryny i orzecznictwa. Podobnie jak przy zadaniach ministra, doktorant powtarza tu treści z rozdziału III. Również podobnie tworzy pkt 5.2.5., by w czterech zadaniach (dość

lakonicznych) przedstawić rolę pracowników urzędu wojewódzkiego w wykonywaniu zadań z zakresu polityki rynku pracy (s.234).

Zadania samorządu województwa analizuje doktorant w podrozdziale 5.3., dokonując na wstępie określenia samorządu województwa jako podmiotu wykonującego zadania z zakresu rynku pracy. Podobnie jak wcześniej, i tu znajdują się powtórzenia z części 3.3.1., przy czym wymieniał tam zadania marszałka, na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia, w następujących grupach: zwierzchnio-koordynacyjne, decyzyjno-rejestrowe, aktywizacyjne, opiniodawcze i reprezentacyjne. W tej części wymienił nieco inne grupy i szeroko przedstawił zadania podzielone w tych grupach: strategiczno-badawcze; decyzyjno-rejestrowe; aktywizacyjne; opiniodawcze oraz o charakterze reprezentacyjnym i współdziałania. Prezentuje też własne opinie i wnioski, które wystarczająco i logicznie uzasadnia. Co prawda, wyodrębnia doktorant zadania w zakresie współdziałania, jednak w treści wskazuje na zadania oparte wyłącznie o współpracę, a nie są to pojęcia w pełni tożsame.

Najobszerniejsza część w tym rozdziale dotyczy przedstawienia szczegółowo zadań starosty wraz z PUP. Można tu dyskutować, czy rozwinięcie tytułu pracy wymaga aż tak szczegółowego przedstawienia tych zadań i takiego rozbudowania tego podrozdziału na mniejsze i jeszcze mniejsze jednostki redakcyjne (s.256-377). W treści jest dużo szczegółów, które mogłyby zostać pominięte, gdyż wykraczają poza temat określony tytułem pracy.

Zgodzić się trzeba z doktorantem ze stwierdzeniem zawartym w podsumowaniu do tego rozdziału, że „samorząd terytorialny, jako znacznie bardziej zbliżony do ludzi i ich problemów, jest w stanie w sposób efektywniejszy i bardziej elastyczny dostosowywać konkretne usługi lub instrumenty do lokalnych potrzeb pojawiających się na rynku pracy” (s.380). Zauważa, że na szczeblu samorządu powiatowego zadania najlepiej realizują politykę rynku pracy, zwłaszcza w obszarze walki z bezrobociem i łagodzeniem jego skutków. „Podstawowym zadaniem w tym aspekcie jest bez wątpienia przyznawanie i odbieranie odpowiednich statusów, tj. bezrobotnego lub poszukującego pracy (...), od których następnie zależy ewentualność zastosowania konkretnych form pomocy”. (s.381). Doktorant dalej zaznacza, że błędne jest wskazywanie „urzędów pracy jako samodzielnych podmiotów wykonujących poszczególne zadania w ramach polityki rynku pracy. W

rzeczywistości stanowią one tylko aparat urzędniczy (czyli budynek wraz z urzędnikami) marszałków województw lub starostów, którzy *de iure* są organami właściwymi do działania. W rzeczywistości jednak, zadania przypisane do właściwości rzeczowej tychże organów zatrudnienia wykonywane są nie przez WUP lub PUP, ale w WUP lub PUP w ich imieniu na podstawie właściwych upoważnień”. (s.382). Spostrzeżenie to jest trafne, jednakże styl, w jakim zostało ono napisane, budzi już zastrzeżenia (zresztą w wielu miejscach pracy styl nie jest najmocniejszą stroną doktoranta). Ponadto uznanie aparatu urzędniczego za budynek wraz z urzędnikami jest daleko idącym uproszczeniem, o czym będzie w dalszej części recenzji.

Ostatni rozdział (VI) zatytułowany został „Postulaty *de lege ferenda*” i postulaty te doktorant przedstawia w dwóch obszarach: publicznych służb zatrudnienia (s.384-387) i zadań publicznych służb zatrudnienia (s.387- 396). Powtarza tu (przypomina) ogólne aspekty związane ze strukturą i zadaniami PSZ (co jest już kolejnym powtórzeniem tych treści), a ponadto przedstawia własne propozycje zmian legislacyjnych. Niewątpliwie prezentowane postulaty (propozycje) są interesujące, świadczą o dużej wiedzy doktoranta i umiejętności analizowania treści normatywnych, jednakże w wielu punktach wykraczają one poza ramy określone tytułem pracy (PSZ miały zostać ukazane w ramach administracji świadczącej) i skupiają się na zagadnieniach z zakresu prawa pracy (np. dotyczące zatrudniania pracowników w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy, dodatków do wynagrodzeń itp.). Słuszny jest postulat dokładnego uregulowania statusu urzędów pracy. Niektóre jednak ze szczegółowych postulatów odnoszących się do obowiązujących regulacji w ustawie o promocji zatrudnienia są dyskusyjne (s.386). Doktorant wywodzi je z kilkukrotnego podkreślenia w pracy, że urzędy pracy to aparat urzędniczy, na który składają się pracownicy i siedziba (budynki), a w związku z tym przepisy powinny określać, że np. rejestr nie prowadzi wojewódzkie urzędy pracy, a prowadzony jest on w wojewódzkich urzędach pracy. W literaturze podkreśla się, że pojęcie urzędu używane jest przede wszystkim w kontekście aparatu pomocniczego organu administracji publicznej, a zatem oznacza zespół osób związanych z organem i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań. Wychodząc z takiego określenia obowiązujące sformułowania ustawowe, wbrew stanowisku doktoranta, nie budzą zastrzeżeń. Doktorant natomiast zwraca uwagę (też kilkakrotnie w pracy) na budynki jako

element niejako równorzędny z pracownikami, co – mojej ocenie - jest całkowicie sprawą drugorzędną. Budynki aparatem pomocniczym nie są, im ustawodawca zadań nie przypisuje. Przypomnieć tu należy stwierdzenia Jerzego Langroda, który podkreślał, że „administracja to ludzie zorganizowani po to, by korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadanie. (...) zawsze będzie to przede wszystkim planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi oni dysponują” [J. Langrod, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej]. Doktorant nie zauważył też, że ustawodawca w ustawie o promocji zatrudnienia w art.6 określa, że publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą. Skoro „wraz”, to należy to odczytywać łącznie jako podmioty realizujące zadania określone przez ustawodawcę. Dlatego rejestr „prowadzi urząd”, a nie „prowadzi się go w urzędzie (w budynku)”.

Ciekawe jawią się wnioski odnoszące się do wzmocnienia roli dyrektorów urzędów pracy.

W mojej ocenie praca byłaby „łżejsza” gdyby doktorant zrezygnował z powyższego rozdziału (VI.), a postulaty w zakresie PSZ bez wkraczania w sferę prawa pracy, przedstawił zwięźle w zakończeniu. Rozdział ten jest *de facto* powtórzeniem treści z wcześniejszych rozdziałów.

W zakończeniu pracy doktorant podkreśla ponownie ewolucję ustrojową PSZ i ich przejście z układu zcentralizowanego do zdecentralizowanego.

Na temat ostatniej części pracy „Bibliografia oraz pozostałe wykazy” już się wypowiadałam. Również w mojej ocenie dokonany podział na monografie i czasopisma nie jest niczym uzasadniony. Powinien być to wykaz literatury sporządzony w układzie alfabetycznym nazwisk. Wykaz orzecznictwa byłby czytelniejszy, gdyby doktorant pogrupował orzeczenia nie tylko wg roczników, ale i wg organów rozstrzygających (TK, NSA, WSA, SN), no i w końcu wykaz aktów prawnych sporządza się przede wszystkim zgodnie z ich hierarchią w systemie źródeł prawa i w każdej grupie wg roczników, a nie –

jak uczynił to doktorant – alfabetycznie, co spowodowało, że Konstytucja RP jest gdzieś po instrukcji ministra, a ustawy – po uchwałach.

Niezależnie od wskazanych uwag, sugestii i zastrzeżeń stwierdzam, że przedstawiona w poszczególnych rozdziałach treść pracy, dokonane wywody i przeprowadzona analiza przepisów prawnych i orzecznictwa wykazują jednoznacznie znajomość przez doktoranta problematyki. Stwierdzam też, że w pracy rozwinięty został temat zakreślony jej tytułem, chociaż w wielu miejscach doktorant znacznie wykracza poza ten zakres i wkracza w szczegółowe analizy z zakresu prawa pracy. Szkoda również, że nie sięgnął do pozycji: System prawa pracy, red. K. Baran, tom VIII – Prawo rynku pracy, Wolters Kluwer 2018, w którym jest część mojego autorstwa „Organy zatrudnienia i instytucje rynku pracy” (ukazane w ujęciu historycznym od okresu powojennego) oraz „Służby zatrudnienia – organizacja i zadania” (samorządowe i rządowe) – s.237-283, a także opracowania innych autorów na temat ściśle związany tematem pracy.

W wielu też miejscach doktorant nie zapanował nad warsztatem badawczym i czyni powtórzenia treści. To spowodowało w sumie rozbudowaną objętość pracy do 435 stron, a niestety otyłość nie oznacza zdrowia.

Mimo tych uwag, jak wskazałam, doktorant wykazał zakładane we wstępie założenia i cele badawcze, logicznie formułując wnioski oraz prezentując też postulaty *de lege ferenda*. Zawarł też propozycje co do zmian w rozwiązaniach prawnych (nawet jeśli niektóre z nich są dyskusyjne).

## **5. Strona formalna pracy**

Ogólnie można powiedzieć, że pod względem formalnym praca napisana została dobrze, rozumiałym prawniczym językiem. Doktorant posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa administracyjnego oraz prawa pracy, co świadczy o znajomości przez niego ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu prezentowanej problematyki. W pracy występują jednak błędy interpunkcyjne i stylistyczne utrudniające jej lekturę. Ponadto, co wskazywałam już w recenzji, doktorant dość rzadko korzysta z akapitów, co zdecydowanie utrudnia lekturę pracy, gdyż kumuluje kilka myśli w jednym obszernym, kilkustronicowym niekiedy akapicie (np. s. 39-41, s.58-65, 65-68, 68-72, 84-88 itd.). Nie jestem też zwolenniczką tak

rozbudowywanych, jak uczynił to doktorant, rozdziałów, a tym bardziej podrozdziałów i dalszych mniejszych jeszcze jednostek redakcyjnych..

Przypisy są sporządzane prawidłowo. Stan prawny jest aktualny i należycie udokumentowany.

## **6. Wniosek końcowy**

Podsumowując, stwierdzam, że oceniana rozprawa doktorska jest w sumie dojrzałym i poprawnym opracowaniem aktualnego zagadnienia naukowego. W pracy dokonano analizy materiału normatywnego, przeglądu różnych stanowisk doktryny, zaprezentowano obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych (NSA i WSA) i Sądu Najwyższego – wszystko w celu wykazania zakresu działania publicznych służb zatrudnienia w ramach administracji świadczącej. Mimo, że w niektórych miejscach pracy wywody były ogólne, w innych - dochodziło do powtarzania treści, to można powiedzieć, że doktorant wykazał, że jest badaczem dociekliwym i to w zakresie dwóch gałęzi prawa (prawa administracyjnego i prawa pracy), które w odniesieniu do prezentowanej problematyki łączą się ze sobą.

W konkluzji stwierdzam zatem, że rozprawa doktorska mgr Michała Rzepki pt.: *„Publiczne służby zatrudnienia – struktura i zadania z zakresu polityki rynku pracy w ramach administracji świadczącej”* zasługuje na pozytywną ocenę. Przedstawione uwagi w niczym tej oceny nie dyskwalifikują, mogą być wskazówkami na przyszłość.

W sumie sposób przedstawienia podjętego tematu uzasadnia stwierdzenie, że rozprawa ta odpowiada w pełni wymogom dla prac doktorskich, jakie były stawiane przepisami ustawy wymienionej we wstępnej części recenzji. Wnioskuje więc o dopuszczenie Pana mgr Michała Rzepki do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Prof. dr hab. Elżbieta Ura

