



UMCS

INSTYTUT NAUK
O POLITYCE I ADMINISTRACJI

UNIwersYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Dr hab. Mariusz Sienkiewicz, prof. UMCS | Katedra Administracji Publicznej

Lublin, 6 września 2025 roku

Dr hab. Mariusz Sienkiewicz, prof. UMCS
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Wydział Politologii i Dziennikarstwa
Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Kawy

pt.: „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”

Promotor: dr hab. Ambroży Mituś, prof. UEK

Promotor pomocniczy: dr Jakub Olech

Recenzja sporządzona na podstawie Uchwały Rady Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr DPG/2025/6 z dnia 11 czerwca 2025 roku.

1. Temat, problem badawczy, cele, hipotezy

Tematykę opisaną przez Pana Magistra Tomasza Kawę w recenzowanej rozprawie poświęconą teoretycznym i praktycznym aspektom kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego należy uznać za ważną z punktu widzenia naukowego oraz praktycznego. Zaproponowany przez Autora przedmiot badań oceniam jako stosunkowo nowatorski. Na gruncie krajowym nie publikowano do tej pory opracowań, które ukazują praktyczny wymiar funkcjonowania kontroli zarządczej w samorządzie na poziomie gminnym. Temat został sformułowany jasno. Generalnie umiejscawia pracę w dyscyplinie nauki o polityce i administracji i obejmuje zarówno wymiar teoretyczny (rozumienie i regulacje dotyczące kontroli zarządczej), jak i praktyczny (empiryczna analiza funkcjonowania tego systemu w samorządzie gminnym).

Recenzowana dysertacja ma wyraźny charakter interdyscyplinarny. Jej zasadnicze umiejscowienie następuje w naukach o polityce i administracji, ale autor świadomie sięga



do dorobku i metod innych dyscyplin. Po pierwsze, widoczny jest komponent prawniczy, który odzwierciedla szczegółowa analiza regulacji ustawy o finansach publicznych, aktów wykonawczych oraz wewnętrznych aktów jednostek samorządu terytorialnego (rozdz. II–III). Po drugie, praca wykorzystuje instrumentarium nauk o zarządzaniu – autor interpretuje kontrolę zarządczą jako narzędzie menedżerskie, umiejscawiając ją w modelach *New Public Management*, *Public Governance* i *Good Governance* (s. 104–112), a także odnosząc do kwestii budżetu zadaniowego i zarządzania ryzykiem (rozdz. IV). Tym samym praca integruje perspektywę prawną-institutionalną, organizacyjno-zarządczą i społeczną, co pozwala całościowo spojrzeć na zjawisko kontroli zarządczej. Warto zauważyć, że akcenty są rozłożone nierównomiernie – dominuje perspektywa prawniczo-administracyjna i organizacyjna, natomiast wymiar politologiczny (np. kontekst relacji władza–społeczeństwo czy wpływ uwarunkowań politycznych na praktykę JST) pozostaje słabiej wyeksponowany.

Generalnie przedmiot pracy został zaprojektowany prawidłowo. Istotną część pracy stanowią badania własne. W rozdziale I – Istota kontroli w administracji publicznej Autor przedstawia szeroki kontekst teoretyczny i historyczny zagadnienia kontroli, wskazując, że kontrola jako funkcja zarządzania jest elementem immanentnym administracji publicznej. Omawia różne rodzaje kontroli oraz ich miejsce w systemie prawnym i organizacyjnym państwa. W tym ujęciu przedmiotem badań staje się kontrola zarządcza jako specyficzny rodzaj kontroli publicznej, której celem nie jest wyłącznie rozliczanie, ale również wspieranie procesów zarządzania i realizacji zadań. W rozdziale II autor analizuje proces transformacji tego zagadnienia, od kontroli finansowej do kontroli zarządczej. Wskazuje, że kontrola zarządcza została wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 2009 r. i od 2010 r. i stanowi obowiązek wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Warto przy tym zauważyć, że w rozdziale drugim Autor umieścił podrozdział zatytułowany „Historyczna ewolucja samorządu terytorialnego”. Określenie to nie jest błędne, lecz należy zwrócić uwagę na to, że z punktu widzenia poprawności językowej i stylistycznej brzmi ono nieco niezręcznie. Sam termin „ewolucja” bowiem zakłada proces rozwoju w czasie, a więc ma już charakter historyczny. Dodanie przymiotnika „historyczna” prowadzi do tautologii i niepotrzebnego dublowania treści pojęciowej. W literaturze naukowej oraz w standardach prac doktorskich częściej stosuje się określenia prostsze, takie jak: „Ewolucja samorządu terytorialnego”, „Geneza i rozwój samorządu terytorialnego” czy „Rys historyczny samorządu terytorialnego”. Takie nazwy są bardziej precyzyjne i lepiej odpowiadają tradycji akademickiej. Poza tym tytuł podrozdziału 2.4.2 „Inne podmioty upoważnione do realizowania celów i zadań” sugeruje, że cele i zadania mogą być realizowane też przez inne podmioty, niż JST. Natomiast w treści tej części pracy autor opisuje jednostki organizacyjne samorządu gminnego: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, itp. Właściwszym rozwiązaniem byłoby nazwanie tego podrozdziału np. formy organizacyjno-prawne realizacji zadań samorządowych. W rozdziale III – Normatywne ujęcie kontroli zarządczej Autor analizuje między innymi związki kontroli zarządczej z koncepcjami *New Public Management*, *Public Governance* i *Good Governance*. Tym samym przedmiotem badań staje się nie tylko instytucja prawna, ale też narzędzie zarządcze – sposób organizowania i monitorowania procesów w administracji lokalnej. W rozdziale IV przedmiot badań zostaje zawężony do analizy procesu i konkretnych komponentów systemu (m. in.: wyznaczanie celów i monitorowanie ich realizacji; system samooceny; zarządzanie ryzykiem; kontrole wewnętrzne

i audyt). Rozdziały V i VI poświęcone są prezentacji metodologii, przebiegu i wynikom przeprowadzonych przez Autora badań własnych. Autor analizuje narzędzia służące realizacji kontroli zarządczej w badanych gminach, wyniki ankiet i wywiadów z urzędnikami. Przedstawia rezultaty badań ilościowych i jakościowych, analizę SWOT oraz formułuje rekomendacje (s. 236–256). W tym ujęciu przedmiot badań obejmuje praktyczny wymiar stosowania kontroli zarządczej w gminach, z uwzględnieniem mocnych i słabych stron systemu oraz możliwości jego usprawnienia.

Podejmując próbę oceny przedmiotu badań należy stwierdzić, że po pierwsze charakteryzuje go jasność i precyzja. Został on wyraźnie zdefiniowany, zarówno w warstwie teoretycznej (instytucja prawna i narzędzie zarządzania), jak i empirycznej (praktyka JST w konkretnym regionie i okresie). Po drugie, wielowymiarowość - uwzględnienie aspektów prawnych, organizacyjnych i społecznych, co pozwala na interdyscyplinarne ujęcie problemu. Po trzecie, osadzenie w praktyce – autor przeprowadza badania w gminach województwa małopolskiego, których efektem jest możliwość empirycznej weryfikacji teorii i hipotez. Z drugiej jednak strony oceniając przedmiot badań należy wskazać na kilka głównych słabości i ograniczeń:

1) W części teoretycznej, w kontekście przeprowadzonej analizy systemu kontroli zarządczej na gruncie krajowym, brakuje odniesienia się do przykładów zagranicznych, jak również innych poziomów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Porównanie systemu polskiego z 1-2 krajami europejskimi wzbogaciłoby pracę o nowe spostrzeżenia i rekomendacje. Z kolei na płaszczyźnie krajowej mogłoby ukazać szersze różnice i lepiej zilustrować problem. Województwo małopolskie nie stanowi idealnego wzorca dla formuły skutecznych rekomendacji korekty tego systemu. W rozdziale 2.2 autor przedstawia początki kontroli zarządczej w polskim prawodawstwie, koncentrując się pokrótce na regulacjach po 1998 roku oraz na ustawie o finansach publicznych z 2009 roku, która wprowadziła tę instytucję do systemu prawa. Takie ujęcie jest zasadne, gdyż pozwala uchwycić bezpośrednio źródła normatywne kontroli zarządczej. Niemniej jednak należy zauważyć, że ograniczenie perspektywy wyłącznie do współczesnych rozwiązań zawęża kontekst historyczny i instytucjonalny problemu. W literaturze wskazuje się, że tradycje kontroli w polskiej administracji publicznej sięgają znacznie wcześniej – już w okresie II Rzeczypospolitej rozwijały się instytucje kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, a szczególne znaczenie miała działalność Najwyższej Izby Kontroli, powołanej w 1919 r. (J. Starościak, *Kontrola administracji w Polsce*, Warszawa 1960; A. Sylwestrzak, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 1992). Ówczesne regulacje i praktyka stanowiły istotny etap kształtowania mechanizmów kontroli w administracji, które w dalszych dekadach były stopniowo rozwijane i modyfikowane. Uwzględnienie tego okresu pozwoliłoby ukazać ciągłość i ewolucję idei kontroli w administracji publicznej, a nie tylko jej najnowsze normatywne przejawy. Wprowadzenie krótkiego rysu historycznego odnoszącego się do okresu międzywojennego wzmocniłoby część teoretyczną pracy, pokazując, że współczesna kontrola zarządcza wpisuje się w szersze tradycje kontroli i nadzoru w polskiej administracji publicznej.

W podrozdziale 3.3 autor podejmuje próbę określenia miejsca kontroli zarządczej w koncepcjach zarządzania publicznego, odnosząc się przede wszystkim do nurtów takich jak:

New Public Management, *Public Governance* czy *Good Governance*. Analiza ta jest trafna i dobrze wkomponowuje badane zagadnienie w kontekst współczesnych teorii modernizacji administracji. Należy jednak zauważyć, że w tym fragmencie pracy zabrakło odniesienia na przykład do modelu biurokratycznego Maxa Webera oraz do jego współczesnej rewitalizacji w postaci modelu neoweberowskiego. Tymczasem to właśnie na tle modelu klasycznego, opartego na hierarchii, legalizmie i proceduralizmie, rozwijały się koncepcje zarządzania menedżerskiego, a kontrola zarządcza w Polsce w dużej mierze funkcjonuje nadal w logice biurokratycznej. Z kolei model neoweberowski, szeroko omawiany w literaturze przedmiotu (por. C. Pollitt, G. Bouckaert, 2011), łączy elementy tradycyjnej biurokracji z mechanizmami zarządzania, w tym zarządzania ryzykiem i efektywnością, które stanowią podstawę współczesnej kontroli zarządczej. Uwzględnienie tych dwóch nurtów pozwoliłoby Autorowi pełniej wyjaśnić, dlaczego w polskich samorządach kontrola zarządcza przybrała tak silnie sformalizowany charakter i dlaczego jej wdrażanie nie zawsze odpowiada postulatowi efektywnego zarządzania. Pomińnięcie tego kontekstu sprawia, że analiza jest nieco jednostronna – mocno akcentuje inspiracje menedżerskie i *governance*, a słabiej pokazuje zakorzenienie kontroli zarządczej w tradycji biurokratycznej administracji.

2) Przedmiot badań skoncentrowano głównie na percepcji, organizacji i formalnych aspektach kontroli zarządczej. W mniejszym stopniu analizowane są mierzalne efekty tego systemu (np. poprawa jakości usług publicznych, wzrost efektywności gospodarowania zasobami).

3) Brak głębszej diagnozy przyczyn – choć autor opisuje, że kontrola zarządcza ma charakter fasadowy, to przedmiot badań nie obejmuje szerzej analizy uwarunkowań tego stanu: finansowych, kadrowych, kulturowych czy politycznych w samorządach. Autor recenzowanej dysertacji przyjmuje wyraźne założenie, że kontrola zarządcza jest instytucją potrzebną i potencjalnie użyteczną w jednostkach samorządu terytorialnego, a jej mankamenty wynikają głównie z niedostatecznego wdrożenia lub niskiej świadomości administracji. Takie stanowisko prowadzi do jednostronności wyводу – Autor nie rozważa bowiem możliwości, że sam system kontroli zarządczej w polskich realiach może być rozwiązaniem nieadekwatnym, a wręcz wadliwie zaprojektowanym. W literaturze wskazuje się, że kontrola zarządcza została w Polsce wprowadzona jako implementacja wzorców anglosaskich (*internal control*, *risk management*), lecz w warunkach silnie zbiurokratyzowanego państwa i tradycji prawa administracyjnego nabrała cech narzędzia biurokratycznego, skoncentrowanego na dokumentacji i sprawozdawczości, a nie na realnym wspieraniu procesów zarządzania (por. C. Pollitt, G. Bouckaert, 2011; E. Ferlie, 1996). W tym sensie obecny kształt systemu można interpretować jako rezultat dominacji modelu biurokratycznego i jego neoweberowskich reinterpretacji, co tłumaczy, dlaczego w praktyce samorządy postrzegają kontrolę zarządczą jako obowiązek formalny, a nie użyteczne narzędzie doskonalenia. Warto zauważyć, że w innych państwach wypracowano rozwiązania bardziej zorientowane na efektywność i wyniki, np. systemy *performance management* w Skandynawii i Wielkiej Brytanii, *accountability* zorientowaną na obywatela w Kanadzie, czy audyt efektywności w krajach OECD. Zestawienie polskich rozwiązań z tymi praktykami mogłoby doprowadzić do wniosku, że kontrola zarządcza w obecnym kształcie jest nie tylko nadmiernie sformalizowana, lecz także pozbawiona motywacji aplikacyjnej dla JST, co tłumaczy brak rzeczywistego zaangażowania samorządów w jej realizację.

Podsumowując, Autor trafnie opisuje obowiązujący system kontroli zarządczej, ale nie podejmuje refleksji nad jego możliwą nieefektywnością strukturalną ani nad alternatywnymi rozwiązaniami opartymi na doświadczeniach międzynarodowych. W recenzowanej pracy zabrakło pogłębionej dyskusji nad tym, czy kontrola zarządcza w polskich samorządach jest rzeczywiście potrzebna w obecnym kształcie, czy też wymaga gruntownej reformy bądź zastąpienia przez inne, bardziej efektywne mechanizmy zarządzania publicznego.

Autor sformułował cel główny pracy, którym jest „wskazanie stopnia rozbieżności teoretycznych kontroli zarządczej oraz ocena jej funkcjonowania w praktyce w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”. Cel rozprawy został sformułowany w sposób przejrzysty i dwutorowy – obejmuje zarówno wymiar teoretyczny, jak i empiryczny. Cel jest trafnie powiązany z problemem badawczym oraz zidentyfikowaną przez Autora luką badawczą. Wpisuje się w dyskusję teoretyczną dotyczącą istoty i miejsca kontroli zarządczej w systemie administracji publicznej, a równocześnie odpowiada na zapotrzebowanie praktyki, wskazując na konieczność oceny skuteczności tej instytucji w działalności gmin. Formuła celu pracy jest precyzyjna pod względem przedmiotu, podmiotów badania, czasu i przestrzeni, a następnie konsekwentnie przełożona na hipotezy i pytania badawcze (s. 160). Dzięki temu zachowana jest spójność między elementami konstrukcyjnymi całej dysertacji. Na uwagę zasługuje także aplikacyjny wymiar celów – Autor nie poprzestaje na diagnozie, lecz łączy badania empiryczne z opracowaniem rekomendacji usprawniających (s. 236–256). W zakończeniu wyraźnie wskazuje, że cele zostały zrealizowane, a ich efektem jest zarówno teoretyczne uporządkowanie pojęcia kontroli zarządczej, jak i praktyczna ocena jej wdrożenia w gminach oraz zestaw postulatów (s. 259). Pewnym ograniczeniem jest to, że cele koncentrują się głównie na diagnozie i ocenie, a słabiej wybrzmiewa aspekt przyczynowy – tj. wskazanie uwarunkowań organizacyjnych, finansowych czy kulturowych, które powodują, że kontrola zarządcza w wielu gminach ma charakter fasadowy. Brakuje również pełniejszej operacjonalizacji pojęcia „kontroli w działaniu” w formie wskaźników pozwalających na ilościowe porównania. Ograniczenie obszaru badań do województwa małopolskiego zwiększa wiarygodność analizy, ale jednocześnie ogranicza możliwości generalizacji wniosków na całą Polskę.

Autor we wstępie pracy sformułował trzy pytania badawcze: 1) czy kontrola zarządcza jest traktowana jako system przynoszący korzyści jednostce, 2) czy samoocena kontroli zarządczej stanowi źródło wiedzy do weryfikacji i oceny tej instytucji prawnej w jednostce oraz 3) czy rozumienie kontroli zarządczej nie sprowadza się wyłącznie do utożsamiania jej z kontrolą finansową sprzed 2009 r. Pytania te są jasno i precyzyjnie sformułowane, a ich zakres pozostaje w bezpośrednim związku z problemem badawczym oraz celem pracy. Odnoszą się one do istoty funkcjonowania kontroli zarządczej w gminach i pozwalają sprawdzić, czy system ten ma realne znaczenie zarządcze, czy też zredukowany jest do obowiązku formalnego. Należy podkreślić, że postawione pytania badawcze znajdują przede wszystkim odzwierciedlenie w rozdziałach empirycznych dysertacji. W kilku kwestiach następuje powiązanie ich z prezentowaną w pracy teorią. Pierwsze z nich koresponduje z omówieniem potencjalnych korzyści i roli kontroli zarządczej w modelach zarządzania publicznego (rozd. III, s. 104–112). Drugie powiązane jest z opisem samooceny jako elementu monitorowania systemu (rozd. IV, s. 151–176). Trzecie nawiązuje do analizy ewolucji od kontroli finansowej do zarządczej, ukazanej w części historyczno-prawnej (rozd. II, s. 62–78). W ten sposób pytania stanowią logiczne przejście od

podstaw teoretycznych do części empirycznej. W zakończeniu Autor nie omawia pytań wprost, lecz w syntetycznej analizie wyników udziela na nie pośrednich odpowiedzi: stwierdza, że kontrola zarządcza nie jest postrzegana jako system przynoszący realne korzyści, samoocena ma marginalne znaczenie w praktyce gmin, a rozumienie kontroli zarządczej bywa zawężone do dawnej kontroli finansowej (s. 258–263). Za mocną stronę pytań należy uznać ich spójność, adekwatność i aplikacyjny charakter – zostały sformułowane tak, by umożliwić empiryczną weryfikację hipotez oraz sformułowanie praktycznych wniosków. Ich ograniczeniem jest jednak wąski zakres – koncentrują się one przede wszystkim na percepcji i ocenie systemu, a nie na jego efektywności czy uwarunkowaniach przyczynowych. Brakuje pytań o to, jakie czynniki instytucjonalne, organizacyjne czy finansowe sprawiają, że kontrola zarządcza ma charakter fasadowy, ani czy przyczynia się ona do poprawy jakości usług publicznych i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Autor sformułował trzy hipotezy badawcze: „1) kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego województwa małopolskiego jest realizowana w sposób minimalny, 2) nawet duże jednostki samorządu terytorialnego, realizujące inwestycje o wysokiej wartości, nie posiadają w pełni funkcjonującego systemu kontroli zarządczej oraz 3) instytucjonalna kontrola wewnętrzna jest warunkiem realizacji kontroli zarządczej w działaniu”. Hipotezy te są klarowne, poprawnie skonstruowane i empirycznie weryfikowalne. Pozostają one w bezpośrednim związku z głównym problemem badawczym pracy, dotyczącym ustalenia, czy kontrola zarządcza w gminach województwa małopolskiego pełni rolę realnego narzędzia zarządzania, czy też ogranicza się do obowiązku formalnego. Każda z nich koncentruje się na praktyce funkcjonowania systemu i pozwala na jego jednoznaczną diagnozę. W zakończeniu Autor wykazuje, że hipoteza pierwsza i druga zostały potwierdzone – kontrola zarządcza sprowadza się w dużej mierze do obowiązków dokumentacyjnych, także w dużych gminach realizujących wielkie inwestycje (s. 258–260). Trzecia hipoteza uzyskała potwierdzenie częściowe – instytucjonalna kontrola wewnętrzna wspiera funkcjonowanie systemu, ale brak jej w wielu jednostkach, co ogranicza skuteczność kontroli zarządczej (s. 262). Należy jednak podkreślić, że hipotezy w stosunkowo niewielkim stopniu odwołują się do szerokiej warstwy teoretycznej pracy. Ich treść akcentuje przede wszystkim diagnoza praktyki samorządowej, podczas gdy rozdziały teoretyczne poświęcone są również szerszym zagadnieniom, takim jak ewolucja od kontroli finansowej do zarządczej, umiejscowienie kontroli w modelach *New Public Management* i *Public Governance*, czy też rola zarządzania ryzykiem i planowania strategicznego. Hipotezy nie podejmują tych wątków – brakuje np. tezy sprawdzającej, czy kontrola zarządcza faktycznie wspiera realizację celów strategicznych gmin, czy przyczynia się do poprawy jakości zarządzania publicznego, bądź czy uwarunkowania polityczne i kulturowe wpływają na jej wdrożenie. Z tego względu można stwierdzić, że hipotezy są mocno zakotwiczone w empirii, lecz słabiej powiązane z teorią, co osłabia spójność całej dysertacji. Rozszerzenie ich zakresu o elementy teoretyczne pozwoliłoby lepiej wykorzystać bogactwo rozważań zawartych w częściach analitycznych i zwiększyłoby zarówno walor poznawczy, jak i aplikacyjny rozprawy.

2. Struktura rozprawy

Recenzowana rozprawa została podzielona na sześć rozdziałów merytorycznych, poprzedzonych wstępem i zakończonych podsumowaniem. Struktura pracy jest klasyczna i spełnia wymogi formalne stawiane dysertacjom doktorskim. Układ opiera się na logicznej sekwencji: część teoretyczna (rozdz. I–IV), część metodologiczna (rozdz. V) oraz część empiryczna z rekomendacjami (rozdz. VI), a następnie zakończenie.

We wstępie Autor przedstawia temat, problem badawczy, cele, pytania i hipotezy. Wprowadzenie jest klarowne i dobrze przygotowuje czytelnika do dalszej lektury, wytyczając ramy całej dysertacji.

Część teoretyczna obejmuje cztery rozdziały. W rozdziale I Autor dokonuje ogólnej charakterystyki kontroli w administracji publicznej. W rozdziale II koncentruje się na ewolucji systemu od kontroli finansowej do kontroli zarządczej, ukazując zmiany prawne i instytucjonalne. W rozdziale III prezentuje problem badawczy w teoriach zarządzania publicznego (*New Public Management*, *Public Governance*, *Good Governance*), co nadaje pracy wymiar interdyscyplinarny. W rozdziale IV Autor prezentuje praktyczne komponenty kontroli zarządczej w JST, takie jak planowanie celów, monitorowanie, samoocena, zarządzanie ryzykiem i audyt wewnętrzny. Ta część stanowi solidną podstawę dla badań własnych – jej mocną stroną jest interdyscyplinarność i szeroki przegląd literatury, słabszą natomiast pewna objętościowość i częściowa powtarzalność, a także fakt, że nie wszystkie wątki teoretyczne znajdują później pełne odzwierciedlenie w hipotezach i analizie empirycznej.

Część metodologiczna zawarta w rozdziale V została przedstawiona w klasycznym porządku: przedmiot, cel i problem badań, pytania i hipotezy, metody, techniki i narzędzia badawcze (s. 159–160). Taki układ jest poprawny i przejrzysty, ale sprawia wrażenie nieco odseparowanego od samego przedmiotu badań. Metody nie zostały bowiem powiązane bezpośrednio z poszczególnymi elementami kontroli zarządczej. Dlatego można wskazać, że większą wartość miałyby struktura bardziej przedmiotowa, ułożona wokół analizowanych komponentów systemu (np.: cele i zadania, ryzyka, organizacja wewnętrzna..., itd.). Część empiryczna przedstawiona w rozdziale VI zawiera wyniki badań, analizę SWOT oraz postulaty usprawniające (s. 236–256). Jej mocną stroną jest aplikacyjny charakter – Autor nie poprzestaje na diagnozie, lecz formułuje rekomendacje dla praktyki JST. Zaletą jest także zastosowanie analizy SWOT, która porządkuje materiał. Jednocześnie układ rozdziału sprawia, że przedmiot badań – funkcjonowanie kontroli zarządczej – nie został w pełni wyeksponowany. Wyniki mogłyby być przedstawione wprost według komponentów systemu (cele, ryzyko, samoocena, audyt), co mocniej powiązałoby część empiryczną z rozdziałami teoretycznymi. SWOT i postulaty mogłyby pełnić funkcję podsumowującą, a nie dominującą w strukturze. Zakończenie zamyka pracę w sposób spójny, zawierając podsumowanie badań i odniesienie do celów oraz hipotez (s. 258–263). Atutem jest wyraźne wskazanie, że cele zostały zrealizowane. Brakuje jednak systematycznego powrotu do pytań badawczych – odpowiedzi na nie są obecne, ale rozproszone.

Warto przy tym dodać, że na końcu poszczególnych rozdziałów autor wydziela w postaci osobnych punktów podsumowania. Rozwiązanie to zwiększa przejrzystość i ułatwia czytelnikowi szybkie uchwycenie głównych wniosków z danego fragmentu pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że w klasycznej strukturze rozprawy doktorskiej podsumowanie traktowane jest jako

integralna część rozdziału, zazwyczaj wyodrębniona jedynie odstępem lub nagłówkiem niższego rzędu, a nie jako równorzędny podrozdział. Przyjęcie przez Autora formy oddzielnego punktu nie jest błędem formalnym, jednak stanowi odejście od ogólnie przyjętej konwencji w tego rodzaju pracach. W konsekwencji podsumowania nabierają rangi równorzędnej wobec treści analitycznych, co nieco rozbija spójność strukturalną dysertacji. Z metodologicznego punktu widzenia właściwsze byłoby potraktowanie podsumowań jako zamknięcia rozdziału, a nie jako osobnych elementów jego struktury.

3. Metodologia

Autor w części metodologicznej stosuje kilka podejść badawczych: analizę aktów prawnych i dokumentów wewnętrznych JST, badania ankietowe, wywiady pogłębione oraz analizę SWOT (s. 159–160, 236–256). Zastosowane techniki należy ocenić pozytywnie – pozwalają uchwycić zarówno normatywny, jak i praktyczny wymiar kontroli zarządczej. Zaletą jest ich różnorodność i próba triangulacji danych, co zwiększa wiarygodność uzyskanych rezultatów. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że autor posługuje się określeniami „metoda ankietowa” czy „metoda wywiadu”, podczas gdy precyzyjniej należałoby mówić o metodzie sondażowej z wykorzystaniem technik: ankiety i wywiadu pogłębionego. Jest to pewne uchybienie terminologiczne, które nie podważa rzetelności badań, ale wymagałoby większej precyzji w pracy doktorskiej. Podobnie – odwołanie do metody dogmatyczno-prawnej, charakterystycznej dla nauk prawnych, powinno być uzupełnione o wyraźne uzasadnienie jej użycia w badaniach z zakresu nauk o polityce i administracji. Analiza prawna jest tu oczywiście potrzebna, ale powinna być traktowana raczej jako narzędzie pomocnicze, służące uchwyceniu instytucjonalnych ram przedmiotu badań. Z perspektywy dyscypliny należałoby oczekiwać także zastosowania metod bardziej typowych dla dyscypliny nauki o polityce i administracji, w szczególności:

- metody instytucjonalno-prawnej, która pozwoliłaby nie tylko interpretować przepisy, lecz także badać, jak instytucja kontroli zarządczej funkcjonuje w praktyce administracyjnej;
- metody porównawczej, umożliwiającej zestawienie gmin dużych i małych bądź województwa małopolskiego z innymi regionami – co pozwoliłoby lepiej zrozumieć zróżnicowanie praktyk;
- ujęcia systemowego, analizującego kontrolę zarządczą jako element szerszego systemu zarządzania publicznego (planowanie strategiczne, budżet zadaniowy, zarządzanie ryzykiem);
- podejścia decyzyjnego, które pozwoliłoby na rekonstrukcję procesów decyzyjnych związanych z wdrażaniem i stosowaniem kontroli zarządczej w gminach;
- elementów analizy polityk publicznych, dzięki którym można by skonfrontować zakładane cele ustawodawcy z faktycznymi rezultatami wdrażania systemu w JST.

Zastosowanie tych podejść uczyniłoby dysertację pełniej zakorzenioną w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, a zarazem pozwoliłoby lepiej wyjaśnić przyczyny formalizmu i ograniczonej skuteczności kontroli zarządczej.

4. Ocena formalnej strony

Recenzowana rozprawa została przygotowana starannie pod względem formalnym i edytorskim. Tekst jest przejrzysty, rozdziały i podrozdziały oznaczone konsekwentnie, a układ pracy odpowiada standardom przyjętym dla dysertacji doktorskich. Struktura jest logiczna – od wstępu, przez część teoretyczną i metodologiczną, aż po empiryczną i zakończenie. Aparat przypisów został wykorzystany poprawnie, przy czym dominują przypisy bibliograficzne i źródłowe, natomiast przypisy wyjaśniające pojawiają się w umiarkowanej liczbie. Styl Autora jest rzeczowy i komunikatywny, choć miejscami zbyt opisowy, co skutkuje nadmierną objętością części teoretycznej. Niektóre fragmenty, zwłaszcza w rozdziałach III i IV, charakteryzują się długimi, wielokrotnie złożonymi zdaniami, które utrudniają odbiór treści.

Pod względem językowym praca jest poprawna – nie stwierdzono błędów ortograficznych, a ewentualne uchybienia interpunkcyjne czy stylistyczne mają charakter incydentalny i nie wpływają na całościową ocenę.

Bibliografia jest obszerna, różnorodna i uporządkowana alfabetycznie, z wyodrębnieniem aktów normatywnych, dokumentów urzędowych i literatury naukowej. Szczególnym atutem jest bogaty zestaw źródeł polskojęzycznych, dobrze odzwierciedlających specyfikę badanego zagadnienia. Pewnym mankamentem jest natomiast ograniczona liczba pozycji zagranicznych, co zawęża perspektywę porównawczą i ogranicza odniesienie do międzynarodowych koncepcji zarządzania publicznego.

Część empiryczna zawiera tabele i wykresy, które zostały przygotowane poprawnie i czytelnie, choć nie wszystkie są opatrzone równie rozbudowanym komentarzem interpretacyjnym. Edytorsko praca nie budzi większych zastrzeżeń – układ graficzny, formatowanie i zapis przypisów są poprawne i konsekwentne.

5. Dobór źródeł i bibliografia

Autor recenzowanej rozprawy oparł się na szerokim i różnorodnym zestawie źródeł. W pracy wykorzystano akty normatywne (ustawy, rozporządzenia, wytyczne Ministra Finansów), dokumenty urzędowe jednostek samorządu terytorialnego (sprawozdania, raporty z audytów, regulaminy wewnętrzne), a także bogatą literaturę naukową z zakresu prawa finansowego, administracji publicznej, zarządzania oraz nauk o polityce i administracji. Taki dobór źródeł dobrze odzwierciedla interdyscyplinarny charakter podejmowanego problemu, w którym kontrola zarządcza jawi się zarówno jako instytucja prawna, jak i instrument zarządzania w sektorze publicznym.

Bibliografia obejmuje wiele publikacji polskojęzycznych – monografii, artykułów i komentarzy prawnych – odwołujących się do autorów uznanych w dyscyplinie, co świadczy o dobrym rozeznaniu Autora w krajowym stanie badań. Widoczna jest również dbałość o aktualność źródeł – w bibliografii dominują pozycje z ostatnich kilkunastu lat, co jest naturalne w kontekście stosunkowo niedawnego wprowadzenia kontroli zarządczej ustawą o finansach publicznych z 2009 r. Na uwagę zasługuje także wykorzystanie klasycznych pozycji z teorii zarządzania publicznego, które stanowią solidne tło teoretyczne dla analizowanej problematyki.

Bibliografia została opracowana starannie i przejrzysto – uporządkowana alfabetycznie, z wyodrębnieniem części źródłowej i literaturowej. Zapisy są konsekwentne, zgodne z wymogami formalnymi, co świadczy o dużej staranności Autora. Pewnym ograniczeniem pozostaje stosunkowo skromne wykorzystanie literatury zagranicznej, zwłaszcza anglojęzycznej, dotyczącej *governance* i zarządzania publicznego. Większe wykorzystanie w pracy źródeł zagranicznych pozwoliłoby na prezentację badań w szerszym, międzynarodowym kontekście teoretycznym i porównawczym. Widać również pewną koncentrację na powtarzających się autorach w części teoretycznej, co zawęża nieco perspektywę badawczą.

Wnioski

Recenzowana rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kawy pt. *„Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”* stanowi wartościowe opracowanie naukowe, łączące wymiar teoretyczny i empiryczny. Autor podjął się ważnego i aktualnego zagadnienia, które ma duże znaczenie zarówno poznawcze, jak i praktyczne, a na gruncie krajowym nie było dotąd w ten sposób szerzej analizowane. Na szczególnie podkreślenie zasługują: 1) jasne określenie tematu i problemu badawczego; 2) wyraźnie sformułowane cele, pytania i hipotezy badawcze; 3) interdyscyplinarne ujęcie problematyki integrujące perspektywę prawną, organizacyjną i administracyjną; 4) bogaty materiał empiryczny obejmujący badania ankietowe, wywiady oraz analizę dokumentów; 5) aplikacyjny charakter pracy wyrażający się w rekomendacjach dla praktyki jednostek samorządu terytorialnego. Dysertacja nie jest jednak pozbawiona słabości. Do najważniejszych należy zaliczyć: 1) ograniczenie perspektywy porównawczej (brak odniesień do przykładów zagranicznych i innych poziomów JST); 2) brak większości metod badawczych właściwych dla dyscypliny nauki o polityce i administracji; 3) jednostronne założenie o niezbędności kontroli zarządczej, bez pogłębionej refleksji nad jej możliwą nieefektywnością systemową i alternatywnymi rozwiązaniami; 4) niewystarczające powiązanie hipotez badawczych z szeroką warstwą teoretyczną pracy; 5) relatywnie skromne wykorzystanie literatury zagranicznej.

Pomimo wskazanych mankamentów należy stwierdzić, że rozprawa spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim. Autor wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych, trafnego formułowania problemów badawczych i ich weryfikacji w oparciu o zgromadzony materiał empiryczny. Rozprawa wnosi istotny wkład w rozwój badań nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i systemów zarządzania w administracji publicznej w Polsce. Podjęta problematyka jest aktualna, a wyniki badań i postulaty mogą znaleźć zastosowanie w praktyce jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu należy stwierdzić, że praca zasługuje na publikację – zarówno w formie monografii naukowej, jak i poprzez opracowanie artykułów tematycznych – po dokonaniu drobnych korekt redakcyjnych i uwzględnieniu ważniejszych uwag przedstawionych w niniejszej recenzji.

W konkluzji należy uznać, że rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kawy, pt.: *„Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”*, napisana pod kierunkiem dr. hab. Ambrożego Mitusia, prof. UEK oraz promotora pomocniczego dr. Jakuba Olecha spełnia wymagania określone przepisami prawa i wnioskuję o dopuszczenie jej Autora do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

