

Kraków, dnia 07 lipca 2025 r.

Dr hab. Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, prof. UJ
Instytut Spraw Publicznych
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Uniwersytet Jagielloński

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Kawy pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”, napisanej pod kierunkiem naukowym promotora dra hab. Ambrożego Mitusia, prof. UEK oraz promotora pomocniczego dra Jakuba Olecha

1. Podstawa formalna oraz cel recenzji

Podstawą niniejszej recenzji jest pismo prof. dr hab. Stanisława Popka, Dyrektora Szkoły Doktorskiej UEK, z dnia 12 czerwca 2025 r., informujące, iż Rada Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno - Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na posiedzeniu, które miało miejsce w dniu 11 czerwca 2025 r., zwróciła się do mnie z prośbą o ocenę rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Kawy pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”.

Celem recenzji jest stwierdzenie, czy rozprawa doktorska spełnia warunki określone w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 z późn. zm.).

2. Przedmiot recenzji

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kawy pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”, napisana pod kierunkiem naukowym promotora dra hab. Ambrożego Mitusia, prof. UEK oraz promotora pomocniczego dra Jakuba Olecha.

Przedłożona praca liczy 289 stron i w szczególności zawiera: stronę tytułową, spis treści (s. 3-5); Wstęp (s. 6-12); część zasadniczą – (s. 13-257), Zakończenie (s. 258-265); bibliografię (s. 266-287) oraz spis tabel (s. 288-289). Praca mieści się w ramach wymagań, które stawiane są pracom doktorskim.

3. Wybór tematu oraz oryginalność tematyki badawczej

Tematyka kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), analizowana na przykładzie gmin, stanowi ważny i oryginalny obszar badawczy w ramach dyscypliny nauk o polityce i administracji. Wybór tego zagadnienia jest w pełni uzasadniony, ponieważ dotyczy mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej na poziomie lokalnym, a więc sfery, która bezpośrednio wpływa na jakość rządzenia, realizację polityk publicznych oraz relacje państwo - obywatel. Kontrola zarządcza, choć wywodzi się z obszaru zarządzania i finansów publicznych, ma istotne znaczenie również z perspektywy nauk o polityce i administracji. Jest bowiem narzędziem, które wspiera realizację celów publicznych, wzmacnia odpowiedzialność instytucjonalną, poprawia przejrzystość działania administracji oraz umożliwia skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem i zasobami. W kontekście samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin, które są najbliżej obywateli i realizują szeroki zakres zadań publicznych, kontrola zarządcza nabiera szczególnego znaczenia jako mechanizm wspierający dobre rządzenie (*good governance*).

W literaturze naukowej w ciągu ostatnich lat powstały liczne publikacje dotyczące kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, czy w szczególności samorządu terytorialnego, nadal jednak brakuje pogłębionych analiz empirycznych, które ukazywałyby, jak ten system funkcjonuje w praktyce polskich JST, w ciągle zmieniających się warunkach organizacyjnych, społecznych i politycznych. Praca, która podejmuje próbę takiej analizy, zwłaszcza z wykorzystaniem metod ilościowych i jakościowych, jest bardzo wartościowa.

Ponadto w miejscu tym podkreślić należy, iż podjęty przez mgr. Tomasza Kawę obszar badawczy ma również istotne znaczenie aplikacyjne. W dobie rosnących oczekiwań społecznych wobec administracji publicznej, presji na efektywność wydatkowania środków publicznych oraz konieczności zarządzania złożonymi ryzykami (w tym finansowymi, prawnymi, operacyjnymi), dobrze zaprojektowany i funkcjonujący system kontroli zarządczej może stanowić realne wsparcie dla władz lokalnych. Praca podejmująca ten temat może zatem

przyczynić się do rozwoju praktyki zarządzania publicznego, w szczególności w samorządach terytorialnych, dostarczając cennych rekomendacji opartych na analizie empirycznej.

Biorąc powyższe pod uwagę wybór tematu należy uznać za aktualny, trafny i ważny. Tematyka przedstawionej do recenzji pracy doktorskiej mieści się w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, jednak treści w niej zawarte w znacznym stopniu odnoszą się również do zagadnień z zakresu prawa oraz nauk o zarządzaniu i jakości. Takie ujęcie problematyki pozwala na wieloaspektowe spojrzenie na badany temat i wzbogaca analizę o perspektywy istotne z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej.

4. Struktura pracy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kawy pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego” obejmuje 289 stron z czego część zasadnicza to 244 strony. Dokonując oceny struktury pracy zaznaczyć, że podzielono ją na sześć rozdziałów, a w każdym z nich zamieszczono liczne podrozdziały i krótkie podsumowania, co znacznie ułatwia jej percepcję. Szkoda, że do dysertacji nie załączono wykorzystanych w części empirycznej narzędzi badawczych.

Struktura pracy cechuje się przejrzystością, spójnością oraz logicznym układem treści. Poszczególne elementy pracy zostały konsekwentnie podporządkowane przyjętemu celowi oraz sformułowanym pytaniom badawczym. Autor rozpoczyna wywód od rozważań teoretycznych, które stanowią fundament dla dalszych analiz empirycznych, prowadzących do właściwych wniosków. Tytuły rozdziałów są adekwatne do ich zawartości merytorycznej, choć zdarza się, że nie obejmują w pełni przedstawionych treści. Przykładem powyższego jest Rozdział III zatytułowany: „Normatywne ujęcie kontroli zarządczej”, w którym Autor pisze o rozbieżnościach definicyjnych kontroli zarządczej, a następnie przedstawia kontrolę zarządczą w koncepcjach zarządzania, o czym szerzej w ocenie merytorycznej.

Reasumując, należy stwierdzić, iż struktura pracy jest typowa i odpowiada standardom przyjętym dla rozpraw doktorskich.

5. Ocena językowa, redakcyjna i terminologiczna

Praca doktorska mgr. Tomasza Kawy charakteryzuje się wysokim poziomem językowym. Autor sprawnie i adekwatnie posługuje się terminologią specjalistyczną właściwą zarówno dla dyscypliny nauk o polityce i administracji, nauk o zarządzaniu i jakości oraz prawa, co świadczy o bardzo dobrej znajomości poruszanej problematyki. Styl wypowiedzi jest spójny, klarowny i konsekwentny, a całość tekstu została starannie zredagowana. W rozprawie nie odnotowano istotnych błędów ortograficznych, gramatycznych ani stylistycznych, aczkolwiek, jak w każdej pracy, można znaleźć usterki językowe, jednak nie wpływają one na jej odbiór i komfort czytelnika. Wyniki badań zostały przedstawione w sposób rzetelny i przejrzysty. Czytelne tabele każdorazowo opatrzone trafnym komentarzem. Przypisy dolne zostały opracowane zgodnie z zasadami poprawności edytorskiej.

Całość pracy świadczy o wysokim poziomie umiejętności pisarskich Autora oraz kompetencjach badawczych. Reasumując, należy jednoznacznie stwierdzić, iż formalna strona rozprawy w pełni zasługuje na ocenę pozytywną.

6. Analiza i ocena zawartości merytorycznej

Zasadnicza część rozprawy obejmuje Wstęp, sześć rozdziałów oraz Zakończenie. Część teoretyczna została zawarta w czterech pierwszych rozdziałach, w których Autor przedstawia merytoryczne podstawy omawianego zagadnienia. W kolejnych częściach natomiast opisano metodologię badań własnych oraz dokonano analizy ich wyników, przedstawiono wnioski i wypracowano rekomendacje.

W miejscu tym podkreślić należy, iż rozdziały teoretyczne oparto na kwerendzie literatury z: nauk o polityce i administracji, nauk o zarządzaniu i jakości oraz prawa. Bibliografia wykorzystana w pracy obejmuje zarówno monografie naukowe, jak również artykuły, publicystykę i źródła internetowe. W większości są to opracowania w języku polskim, ale również w angielskim. Ponadto w rozprawie przeanalizowano liczne akty prawne (ustawy, rozporządzenia i zarządzenia), dane statystyczne, a także dokumenty, regulaminy, raporty oraz inne dokumenty wewnętrzne jednostek samorządu terytorialnego, które stanowiły niezwykle ważny punkt odniesienia w komparacji do wyników badań własnych. Ich dobór jest jak najbardziej uzasadniony i trafny. Wykorzystana w dysertacji ilość oraz aktualność publikacji, świadczy o bardzo dobrej znajomości literatury przedmiotu. Docenić i jednocześnie pochwalić

należy także umiejętność i biegłość łączenia opracowań z różnych dyscyplin - jest to zdecydowanie wartość dodana rozprawy.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych części, zaznaczyć należy, iż we Wstępie, zawierającym uzasadnienie wyboru tematu i założeń badawczych, Autor przedstawił cel pracy, hipotezy i pytania badawcze, konstrukcję pracy oraz sposób uporządkowania treści. Przyjęta przez Doktoranta kolejność prezentowanych rozdziałów ma charakter problemowy i stanowi spójną, logiczną całość. Zawarte w pracy części dopełniają się w jasnej konstrukcji z zapewnieniem wszelkich standardów naukowych. Głównym celem rozprawy było „wskazanie stopnia rozbieżności teoretycznych kontroli zarządczej oraz ocena jej funkcjonowania w praktyce jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego” (s. 7). Już we Wstępie Doktorant sformułował trzy hipotezy badawcze oraz kilka pytań badawczych, zmierzając do pogłębionej analizy kontroli zarządczej zarówno jako systemu mogącego przynosić jednostce konkretne korzyści, jak i jako potencjalnego źródła wiedzy wspierającego procesy zarządcze. Szczególną uwagę zwrócono również na konieczność sprawdzenia współczesnego rozumienia modelu kontroli zarządczej z rozwiązaniami obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku (Dz. U. 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.). Pytania badawcze zostały sformułowane w taki sposób, by umożliwić udzielenie odpowiedzi na kluczowe zagadnienia. Dzięki kwerendzie literatury oraz badaniom własnym cel udało się zrealizować, a wszystkie hipotezy zweryfikować pozytywnie (s. 259-264).

Część teoretyczna dysertacji składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym, zatytułowanym „Istota kontroli w administracji publicznej” dokonano omówienia kontroli w ujęciu tradycyjnym. Zwrócono uwagę na znaczenie kontroli w administracji publicznej oraz uwarunkowań zapewniających jej skuteczność. Co bardzo cenne, uwypuklono rolę czynnika społecznego w kontroli, co z punktu widzenia współczesnej koncepcji *good governance* jest niezwykle ważne. W rozdziale drugim „Kontrola zarządcza a uwarunkowania prawnoustrojowe i organizacyjne w administracji samorządu terytorialnego” przedstawiono ewolucję samorządu terytorialnego, cele i zadania samorządu terytorialnego funkcjonującego na różnych poziomach oraz przedstawiono proces ewolucji kontroli zarządczej. Rozdział trzeci pt. „Normatywne ujęcie kontroli zarządczej” omawia rozbieżności definicyjne kontroli zarządczej, które wynikają między innymi z odmiennych interpretacji tego pojęcia. Rozważania te są bardzo interesujące i niezaprzeczalnie umożliwiają realizację celu pracy. Co jednak zaskakujące, ponieważ tytuł rozdziału na to nie wskazuje, w części tej opisano także

koncepty zarządzania publicznego, w których kontrola zarządcza „odnajduje swoje zastosowanie” (s. 11). O ile treści te stanowią istotne zagadnienia rozprawy, wydaje się, że ich ujęcie w osobnej części pracy byłoby właściwsze. W ostatnim rozdziale teoretycznym „Wyznaczanie celów i zadań, zarządzanie ryzykiem oraz ocena stanu kontroli zarządczej” w sposób nieco wybiórczy opisano tytułowe elementy procesu zarządzania. Z punktu widzenia procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, do rozdziału tego warto byłoby dołączyć jeszcze kilka istotnych elementów, które pogłębiłyby analizę i pokazały jak kontrola zarządcza wpisuje się w szerszy kontekst zarządzania publicznego. W szczególności należałoby powiązać kontrolę zarządczą z cyklem zarządzania i pokazać jak kontrola zarządcza wspiera kolejne jego etapy – od planowania do doskonalenia. Warto byłoby także zwrócić uwagę na rolę kadry kierowniczej i pracowników w tym procesie, komunikację, mechanizmy doskonalenia i uczenia się organizacji itd. Jest to tym bardziej zasadne, iż kwestie te poruszone zostały przez Autora w badaniach.

Oceniając część teoretyczną rozprawy, podkreślić należy, iż została opracowana rzetelnie, w sposób uporządkowany i zgodny z obowiązującymi standardami akademickimi. Przedstawione w niej zagadnienia tworzą spójną i logiczną podstawę dla przeprowadzonych badań empirycznych, z którymi pozostają w ścisłej korelacji. Treści te stanowią nie tylko adekwatne wprowadzenie do części badawczej, lecz także skutecznie wspierają realizację przyjętych założeń i celów.

W pracach naukowych to zazwyczaj część badawcza budzi największe zainteresowanie. Nie inaczej jest w przypadku recenzowanej rozprawy doktorskiej. Analizę empiryczną otwiera rozdział piąty zatytułowany: „Stosowanie kontroli zarządczej w gminach województwa małopolskiego”. Głównym celem przeprowadzonych badań było sprawdzenie funkcjonowania kontroli zarządczej w latach 2010–2020 w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego” (s. 159). Autor dążył również do sformułowania praktycznych rekomendacji dla JST w zakresie kontroli zarządczej. Konstrukcja części empirycznej opiera się na trzech hipotezach oraz trzech pytaniach badawczych, które przedstawiono we Wstępie, a szczegółowo rozwinięto w rozdziale metodologicznym. W tej samej części uzasadniono także wybór przedmiotu badań oraz zasadność zastosowania triangulacji metod.

Poza kwerendą literatury oraz analizą aktów wewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego, do realizacji celu wykorzystano zarówno metody ilościowe, jak również jakościowe. Ankiety internetowe (CAWI) przeprowadzono wśród pracowników gmin województwa małopolskiego, wykonujących swoje obowiązki na stanowiskach urzędniczych (365 pracowników ze 105 gmin) oraz wśród pracowników na stanowiskach kierowniczych (189 pracowników z 95 gmin). Wywiady pogłębione przeprowadzono z 46 urzędnikami. Wybór metod należy uznać za właściwy. Zestawienie wyników ankiet z przeprowadzoną później analizą aktów wewnętrznych gmin, a następnie uzupełnienie informacji danymi z wywiadów pogłębionych, pozwoliło na wyciągnięcie trafnych wniosków.

Dokonując oceny kolejnych etapów badania podkreślić należy, iż wyniki ankiet zostały przedstawione w sposób jasny i klarowny. Były to statystyki proste, przedstawiające wprost odpowiedzi respondentów. Materiał badawczy jest na tyle cenny i obszerny, iż warto byłoby pokusić się o głębsze analizy, które z pewnością stanowią podstawę do kolejnych opracowań. Po opracowaniu wyników ankiet Autor przeszedł do drugiego etapu procesu badawczego, obejmującego analizę aktów wewnętrznych gmin. Na potrzeby tego etapu opracował matrycę funkcjonowania kontroli zarządczej, która miała na celu wskazywać obecność określonych wcześniej elementów działalności gmin. Umożliwiała ona również porównania pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Szkoda, że Autor nie przedstawił jej w załącznikach do pracy.

Po analizie aktów wewnętrznych Doktorant przeprowadził wywiady pogłębione z 46 urzędnikami. Nie podano jednak informacji w jakiej formie i w jakim czasie zostały one przeprowadzone. W części zatytułowanej „Wywiady pogłębione” (s. 219), przedstawiono zbiorcze wyniki z tych wywiadów. Co zaskakujące nie pojawiły się w miejscu tym żadne cytaty. W analizie jakościowej cytaty z wywiadów są istotne, ponieważ stanowią bezpośredni materiał empiryczny, który potwierdza interpretacje badacza. Umożliwiają oddanie głosu respondentom, pokazując ich sposób myślenia, język i emocje, co wzmacnia autentyczność i wiarygodność analizy. Cytaty pozwalają także czytelnikowi samodzielnie ocenić trafność wniosków i lepiej zrozumieć kontekst badanych zjawisk.

W rozdziale ostatnim, zatytułowanym „Proponowane postulaty usprawniające kontrolę zarządczą w świetle przeprowadzonych badań” Autor zaprezentował analizę SWOT opracowaną na podstawie wyników przeprowadzonych badań, która pozwoliła zidentyfikować mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenie związane z kontrolą zarządczą w badanych

gminach. W ostatniej części rozdziału empirycznego Autor przedstawił wnioski i zalecenia. Rekomendacje sformułowane na podstawie przeprowadzonych badań mają charakter trafny i przemyślany, a ich poziom uogólnienia wynika z szerokiego zakresu analizy obejmującej wszystkie gminy województwa małopolskiego. Autor słusznie dążył do wypracowania wniosków o charakterze systemowym, odnoszących się do wspólnych wyzwań i obszarów wymagających usprawnień w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Adresatami postulatów są bowiem przede wszystkim Minister Finansów oraz Departament Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości (s. 265). Należy jednak mieć na uwadze, że gminy działają w zróżnicowanych warunkach lokalnych (organizacyjnych, społecznych i zasobowych), co może wpływać na możliwości wdrażania poszczególnych zaleceń. Z tego względu warto traktować przedstawione rekomendacje jako punkt wyjścia do dalszej refleksji i lokalnej diagnozy. Uwzględnienie tej perspektywy może w przyszłości wzbogacić praktyczny wymiar badań i zwiększyć ich użyteczność dla konkretnych gmin, różniących się skalą działania, strukturą organizacyjną czy poziomem dojrzałości systemów zarządczych.

Praca w sposób tradycyjny kończy się Zakończeniem, w którym Doktorant odpowiada na pytania badawcze i weryfikuje postawione na początku rozprawy hipotezy badawcze. W rozprawie nie ma treści zbędnych. Jest to, co definiuje temat i uzasadnia przyjęte stanowisko badawcze.

Podsumowując, ocena zawartości merytorycznej rozprawy doktorskiej jest zdecydowanie pozytywna. Praca spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim zarówno pod względem treści, jak i warsztatu badawczego. Na wysoką ocenę zasługuje trafnie dobrana i aktualna problematyka, rzetelnie opracowana część teoretyczna oraz umiejętne zastosowanie metod badawczych zgodnych z zasadami metodologii nauk społecznych. Autor w pełni zrealizował postawiony cel badawczy oraz udzielił odpowiedzi na sformułowane pytania, wykazując się przy tym bardzo dobrą znajomością tematu, zdolnością krytycznego myślenia oraz logicznego wnioskowania. Warto również podkreślić, że pozyskanie danych empirycznych od pracowników gmin, zarówno w formie ankiet, jak i wywiadów, wymagało od Doktoranta dużego zaangażowania, determinacji i umiejętności organizacyjnych. Nie był to proces łatwy ani oczywisty, co tym bardziej świadczy o wysokich kompetencjach badawczych i konsekwencji w realizacji zamierzeń naukowych. Dzięki przeprowadzonym badaniom Autor wniósł wartościowy wkład do rozwoju nauk o polityce i administracji - wykazał rozbieżności

teoretyczne kontroli zarządczej, dokonał oceny jej funkcjonowania w praktyce w jednostkach samorządu terytorialnego i wypracował trafne rekomendacje.

7. Konkluzje

Reasumując, praca przygotowana przez mgr. Tomasza Kawę, jest interesująca i zasługuje na **pozytywną ocenę**. Problematyka podjęta w rozprawie mieści się w dyscyplinie nauk o polityce i administracji. Temat podjęty przez Doktoranta jest aktualny, interesujący i znaczący zarówno dla teorii jak również praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin.

Mgr Tomasz Kawa wykazał się bardzo solidnym przygotowaniem teoretycznym i empirycznym, a także wysokim poziomem kompetencji badawczej oraz metodologicznej. Praca świadczy o szerokiej wiedzy z zakresu nauk o polityce i administracji, jak również nauk o zarządzaniu i jakości oraz prawa. W sposób przekonujący uzasadniono wybór tematyki badawczej, przedmiotu badań i metod, dokonano przeglądu aktualnej literatury oraz trafnie odniesiono się do stanowisk innych autorów. Wnioski sformułowane w rozprawie są poprawne, interesujące i mają wartość nie tylko dla środowiska akademickiego, lecz także dla praktyków administracji publicznej i decydentów politycznych. Moje uwagi mają w większości charakter polemiczny i traktuję je jako zaproszenie do dalszej refleksji naukowej. Stanowią one raczej punkt wyjścia do pogłębienia niektórych wątków, które, jak sądzę, mogą być rozwijane w przyszłych badaniach Autora.

W konkluzji stwierdzam, iż rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kawy pt. „Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa małopolskiego”, napisana pod kierunkiem naukowym promotora dra hab. Ambrożego Mitusia, prof. UEK oraz promotora pomocniczego dra Jakuba Olecha **spełnia wymagania** stawiane pracom doktorskim, określone w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 z późn. zm.). W związku z powyższym **wnoszę o jej przyjęcie i wnioskuję o dopuszczenie mgr. Tomasza Kawę do dalszych etapów przewodu doktorskiego.**

Podpisany elektronicznie przez
Agnieszka Szczudlińska-Kanoś
07.07.2025
11:55:58 +02'00'

.....
Agnieszka Szczudlińska-Kanoś