

Bydgoszcz, dnia 29 marca 2026 roku

RECENZJA

W POSTĘPOWANIU DOKTORSKIM MGR IWONY STĄSIEK: PERSPEKTYWY WDRAŻANIA CENTRUM USŁUG WSPÓLNYCH W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ SZCZEBŁA WOJEWÓDZKIEGO W POLSCE

W związku z powołaniem mnie przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (pismo RDC.600.70P.3.2026 z dnia 22 stycznia 2026 roku) jako recenzenta w postępowaniu doktorskim mgr Iwony Stąsiek, dalej określanej jako Autorka lub Doktoranta, niniejszym przedstawiam następującą opinię – której konkluzja jest dla Autorki **pozytywna**.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r poz. 574, z późn. zm.) rozprawa doktorska powinna prezentować (1) ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w danej dyscyplinie naukowej, tj. w tym przypadku w zakresie nauki o polityce i administracji; (2) zawierać oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz (3) prezentować umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Doktorantkę pracy naukowej.

Poniżej przedstawiona została ocena spełnienia wymogów wskazanych przez ustawodawcę.

Ogólna wiedza teoretyczna Autorki w dyscyplinie naukowej

Ogólną znajomość wiedzy teoretycznej Autorki można zweryfikować na podstawie kilku elementów przedłożonej pracy. Pierwszym z nich jest zakres wykorzystanej literatury i źródeł. W spisie literatury wskazano na wykorzystanie 152 pozycji literaturowych oraz 29 źródeł prawnych. W pierwszym przypadku są to pozycje odnoszące się do wiedzy z zakresu nauk o

administracji, nauk o zarządzaniu i jakości oraz do nauki o polityce i administracji. Są to zarówno pozycje klasyczne, odnoszące się zarządzania w administracji publicznej jak i bezpośrednio związane z analizowanym zagadnieniem. Autorka wykorzystwała także zróżnicowany charakter pozycji, a więc pozycje mające charakter *stricte* naukowy jak i tzw. *grey literature*, a więc pozycje eksperckie, w których zaprezentowano studia przypadków. Warto dodać, że wykorzystano pozycje zarówno polskojęzyczne, jak i zagraniczne. Z kolei w przypadku wykorzystanych aktów prawnych, Autorka posłużyła się aktami prawa powszechnie obowiązującego, jak i aktami prawa wewnętrznego, tj. zarządzeniami wydanymi przez organy administracji rządowej. Wskazany powyżej dobór źródeł oraz informacje zgromadzone w ramach przeprowadzonych badań ankietowych, wywiadów i obserwacji uczestniczących należy ocenić za prawidłowy w kontekście wymagań stawianych pracom doktorskim.

Teoretyczna wiedza Autorki widoczna była także w umiejętności właściwego i precyzyjnego posługiwania się pojęciami z zakresu nauki o polityce i administracji. Przekonuje o tym prawidłowy sposób przedstawienia i wyjaśnienia roli i znaczenia centrum usług wspólnych (dalej CUW) w strukturze administracji publicznej (zarówno rządowej i samorządowej), umiejscowienie problemu badawczego na tle ogólnych rozważań teoretycznych w kontekście zmieniających się paradygmatów zarządzania publicznego i na tej podstawie pokazania różnych wariantów funkcjonowania centrów na tle doświadczeń międzynarodowych. Dzięki posiadanej wiedzy teoretycznej, Autorka prawidłowo zidentyfikowała lukę badawczą (str. 7) wskazując, że brak literatury i badań poświęconych funkcjonowaniu CUW w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. W dalszej części pracy Doktorantka pokazała, że potrafi łączyć rozważania teoretyczne z praktyką działania administracji publicznej, co widoczne było w zaproponowanym modelu założeń CUW na poziomie administracji rządowej zespolonej.

O posiadaniu ogólnej wiedzy teoretycznej Autorki przekonuje mnie także sposób ujęcia badanego zagadnienia. CUWy zostały przedstawione w ujęciu interdyscyplinarnym, gdyż Doktorantka skorzystała zarówno w narzędzi nauk prawnych (analiza aktów prawnych regulujących sposób działania organów administracji rządowej terenowej zespolonej), nauk o zarządzaniu i o jakości oraz nauki o polityce i administracji, prezentując różne konteksty wdrażania, funkcjonowania i reformowania CUW. Takie podejście wiązało się zatem z koniecznością rozbudowania aparatu badawczego i siatki pojęć o inne obszary wiedzy, co autorka z sukcesem zaprezentowała w pracy.

Na tle powyższych rozważań chciałbym zwrócić uwagę na jeden brakujący w moim przekonaniu wątek rozważań teoretycznych, który Doktorantka mogłaby uwzględnić na etapie ewentualnego wydania swojej pracy naukowej. W dysertacji Doktorantka przedstawiła tworzenie CUW głównie jako przykład narzędzia wspomagającego zarządzanie organizacjami, zaimplementowane na grunt publicznych z sektora rynkowego i ukazała je na tle *outsourcingu*. Autorka wspomniała także, że „jest to konstrukcja organizacyjna, która pozwala łączyć korzyści z centralizacji i decentralizacji, zapewniając utrzymanie kontroli nad decyzjami, przy jednoczesnym zapewnieniu efektu skali” (str. 57-58). Oba stwierdzenia są prawidłowe, uważam jednak, że pominięto jedno istotne zagadnienie, które zdecydowało o popularności CUW w skali międzynarodowej. Otóż, tworzenie centrów było motywowane nadmiernym rozdrobnieniem organizacyjnym sektora publicznego, które z kolei było rezultatem zbytniego przekonania o wartości wprowadzania konkurencyjności między jednostkami sektora publicznego. Małe i samodzielnie obsługiwane podmioty przeznaczały nieproporcjonalnie dużo zasobów na funkcje obsługowe tracąc potencjał do realizacji funkcji podstawowej. Tworzenie CUW było zatem elementem ponownej integracji zarządzania w sektora publicznego, które w literaturze przedmiotu określane jest jako „*join-up government*”¹. W tym ujęciu CUWy nie były narzędziem, którego powstanie i wdrożenie było wyłącznie wynikiem popularności nowego zarządzania publicznego, ale niejako korektą konieczną do wprowadzenia po nadmiernym zawierzeniu idei konkurencyjności pomiędzy dostawcami usług publicznych. Nie ma jednak wątpliwości, że transfer narzędzi pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym był możliwy wyłącznie dzięki postrzeganiu administracji publicznej przez pryzmat nowego zarządzania publicznego i skoncentrowaniu się nie tylko na procedurach działania, co było domeną weberyzmu, ale także uzyskiwanych efektach działalności.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na drobną rzecz językową, która często pojawia się w dyskursie publicznym i naukowym i dotyczy opisu struktury samorządu terytorialnego. Odnosi się ona do stwierdzenia zawartego w pracy – „Struktura tej administracji jest złożona, uwzględnia funkcjonowanie na trzech szczeblach podstawowego podziału terytorialnego samodzielnego samorządu terytorialnego, posiadającego własne kompetencje, czy tendencję

¹ Jako przykład literatury prezentującej powyżej wskazane założenia zob. G. Mulgan. (2005). *Joined-Up Government: Past, Present, and Future*, (red.) V. Bogdanor, *Joined-Up Government*, Oxford Academic, <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0008>, P. Dunleavy. (2020). *The Future of Joined-up Public Services*, ESRC; T. Ling. (2002). *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*, *Public Administration*, Vol. 80, Issue 4, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321>.

do odejścia od sektorowości administracji” (str. 102). Jest to nieprecyzyjne stwierdzenie, gdyż kluczowym aspektem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest właśnie brak stosunku hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego, co oznacza, że nie możemy mówić o jego szczeblowości, a co najwyżej stopniach. Jest to uwaga raczej doprecyzowująca i nie mająca wpływu na ocenę treści pracy przygotowanej przez Doktorantkę, jednakże warto ją mieć na uwadze.

Na podstawie powyżej wskazanych argumentów uważam, że Doktorantka w pełni spełniła warunek określony w art. 187 ust. 1 w ustawie o szkolnictwie wyższym i nauce dotyczący prezentowania ogólnej wiedzy teoretycznej w dyscyplinie naukowej.

Umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Doktorantkę pracy naukowej

Kryterium samodzielnego prowadzenia badań odnosi się do umiejętności przeprowadzenia zgodnie z wymogami badań naukowych procesu badawczego, na który składają się takie działania jak: określenie problemu badań, celu badawczego, dobór właściwych metod i technik badawczych, zgromadzenie i analiza materiału badawczego i prawidłowo przeprowadzony proces wnioskowania.

Przedmiot badań został jasno i precyzyjnie wskazany już w tytule rozprawy doktorskiej. Doktorantka wybrała CUW z perspektywy wdrażania tych jednostek organizacyjnych jako główny obszar swoich dociekań badawczych i już w pierwszym zdaniu wstępu dookreśliła to jako „ocenę i określenie możliwości organizacyjno-prawnych wykorzystania idei centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie” (str. 4). Autorka wskazała też dominujący kontekst badawczy swojej pracy jako – obszar zarządzania publicznego – informując tym samym czytelnika o perspektywie badawczej zastosowanej w dysertacji. Za przekonujące należy również uznać uzasadnienie wyboru tego zagadnienia przedstawione przez Doktorantkę, tj. wypełnienie luki badawczej oraz osobiste i wieloletnie bezpośrednie obserwacje działań administracji rządowej w województwie. Z pewnością wpłynęło to na perspektywę prowadzenie badań i ostatecznie sformułowane wnioski i rekomendacje, które mają duży praktyczny walor.

W odniesieniu do cel(ów) badań Autorka we wstępie wskazała główny z nich – przedstawienie możliwości implementacji centrum usług wspólnych w rządowej administracji zespolonej w województwie – i na tej podstawie wyodrębniła sześć celów szczegółowych. Należy uznać sposób ich sformułowania jako prawidłowy i właściwy dla dysertacji doktorskich. Tak samo

jako przedstawione na tej podstawie hipotezy badawcze, odnoszące się wprost do celów badań. Każdej z nich przyporządkowane pytania badawcze, co pozwoliło na ich weryfikację.

Zaletą pracy jest zastosowanie szerokiego wachlarza metod badawczych. Doktorantka nie ograniczyła się wyłącznie do badań w oparciu o analizę danych zastanych. Takie rozwiązanie istotnie ograniczyłoby zakres wnioskowania, a także budowania rekomendacji dotyczących możliwości wdrożenia CUW na poziomie rządowej administracji zespolonej w województwie. Na podstawie analizy dysertacji można stwierdzić, że Doktorantka skorzystała z takich metod jak: analiza dogmatyczno-prawna aktów prawnych, analiza *desk research* literatury przedmiotu, badania ankietowe oraz wywiady, a także metody porównawczej zestawiając rozwiązania funkcjonujące w Polsce i innych krajach. Tak dobrany zakres metod pozwolił na zrealizowanie przyjętych na wstępie celów badań i udzielenie odpowiedzi na pytania postawione we wstępie. Pewnym mankamentem jest jedynie sposób przedstawienia czytelnikowi wykorzystanych metod badawczych. Autorka nie zrobiła tego w jednym miejscu, np. we wstępie pracy, a zdecydowała się na wskazanie ich w różnych częściach pracy. Jest to jednak uwaga o charakterze technicznym, która nie ma związku z oceną merytoryczną pracy.

Pozytywnie należy ocenić przyjętą przez Doktorantkę strukturę pracy, na którą składa się wstęp, pięć rozdziałów, zakończenie oraz dodatkowe informacje prezentujące spis wykorzystanej literatury, tabel i wykresów oraz załączniki. Autorka zaprezentował efekty swoich badań w układzie „od ogółu – do szczegółu”, rozpoczynając od zagadnień wprowadzających, tj. modeli zarządzania publicznego, by następnie przejść do konkretnych zagadnień dot. funkcjonowania centrów usług wspólnych. Warto podkreślić, że Doktorantka przedstawiła tytułowe CUW z wielu perspektyw, tj. jako narzędzie outsourcingu, wskazując na podstawy organizacyjne i prawne ich funkcjonowania, doświadczenia międzynarodowe, aby na końcu przejść do szczegółowej oceny funkcjonowania Centrum Obsługi Administracji Rządowej i następnie projekcji możliwości wykorzystania idei CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie. W każdym z rozdziałów wyodrębniono w ramach ostatniego podrozdziału część wniosków, co pozwala na podsumowanie wcześniej prowadzonych rozważań. Uważam przyjęcie takiej struktury pracy za prawidłowe, spójne i logiczne w kontekście przedstawionych na wstępie celów pracy. Każdy z rozdziałów odpowiada na postawione na początku badań hipotezy co pozwala Autorce bezpośrednio weryfikować je na kolejnych etapach procesu badawczego.

Poza strukturą pracy, pozytywnie należy ocenić spójność i logikę prowadzonego wywodu. Doktorantka w poszczególnych częściach pracy wyczerpała zagadnienia w nich zawarte. Sposób przeprowadzenia analizy oraz przygotowanie techniczne pracy jest na wysokim poziomie i spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim.

Podsumowując, uważam, że proces formułowania założeń badawczych, wyboru metod badawczych oraz przeprowadzenia procesu wnioskowania na podstawie zgromadzonych źródeł pozwala na stwierdzenie, że Doktorantka posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wskazane powyżej mankamenty w żadnym wypadku nie podważają tego stwierdzenia, a są jedynie sugestią udoskonalenia samej pracy w przypadku decyzji o jej publikacji.

Oryginalne rozwiązanie problemu naukowego

Doktorantka prawidłowo zidentyfikowała lukę badawczą i w ten sposób przedstawić ciekawe ustalenia na temat możliwości wdrożenia CUW w rządowej administracji zespolonej w województwie. Konkluzje zawarte w poszczególnych częściach dysertacji mają istotne znaczenie dla ostatecznych ustaleń. O oryginalność dysertacji bezpośrednio świadczą ustalenia zawarte w rozdziale piątym pracy, gdzie wprost wskazano możliwości wykorzystania idei CUW w rządowej administracji rządowej w województwie. Potencjał wdrożeniowy zaprezentowany został dzięki analizie obowiązujących przepisów i struktur organizacyjnych organów administracji zespolonej, ocenie wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na przykładzie województwa małopolskiego oraz przygotowania rekomendacji dot. zakresu podmiotowego i przedmiotowego modelu funkcjonalnego CUW. Uważam, że dużą wartością dodaną jest to, że Autorka nie tylko przedstawiła swoje przemyślenia w tej sprawie, ale także skonfrontowała je z opiniami bezpośrednio zainteresowanych. Zabieg ten pozwolił ocenić, jakie modele wdrożenia CUW zyskałyby poparcie bezpośrednio zainteresowanych już na początkowym etapie wdrożenia. Z tego powodu wysoko oceniam oryginalność osiągniętych wyników badań zaprezentowanych w dysertacji.

Bez wątplenia uzyskane wnioski są zachętą do przedstawienia ich decydentom na poziomie administracji rządowej w celu popularyzacji przedstawionej koncepcji funkcjonowania CUW w rządowej administracji zespolonej na terenie województwa. Przemawiają za tym nie tylko korzyści zarządcze wynikające z wdrożenia tego narzędzia, ale także estymacja oszczędności zawarta w zakończeniu dysertacji. Ponadto, wyniki uzyskanych badań stanowią inspirację do kontynuowania badań i przetestowania ich w praktyce. Wdrożenie CUW na poziomie

administracji rządowej zespolonej może być interesującym *case study* w kontekście przełamywania problemu silosowości administracji rządowej. Zagadnienie to nie było szczególnie eksponowane w niniejszej dysertacji, jednakże sposób organizacji aparatu administracyjnego administracji zespolonej pokazuje, że jest to istotna bariera w realizacji idei CUW. Należałoby się zatem spodziewać, że każdy z resortów bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację organów administracji terenowej zespolonej prezentowałby różne postawy na rzecz zachowania obowiązujących rozwiązań.

Podsumowując, uważam, że Doktorantka w pełni spełniła ustawowe kryterium określone w art. 187 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce jako umiejętność zaprezentowania oryginalnego rozwiązania problemu naukowego oraz oryginalnego rozwiązania w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej.

Uważam, że mgr Iwona Stąsień w przygotowanej dysertacji pokazała, że potrafi prawidłowo określić przedmiot i problem badawczy, prawidłowo przejść przez wszystkie etapy procesu badań i sformułować wartościowe ze względu badawczych i praktycznych wnioski.

W związku z powyższym w konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Iwony Stąsień pt. *Perspektywy wdrażania centrum usług wspólnych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego w Polsce* w pełni spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w zakresie określonym w Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i kwalifikuje się do nadania jej dalszego biegu w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora w dyscyplinie nauki o polityce i administracji.

Robert Gąsiorowski