

prof. dr hab. Marek Ćwiklicki
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

RECENZJA
rozprawy doktorskiej mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego
pt. „Model system nadzoru budowlanego” napisanej pod kierunkiem dr hab. inż.
Mieczysława Prystupy

Informacje formalne

- Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego pt. „Model system nadzoru budowlanego”, napisana pod kierunkiem dr hab. inż. Mieczysława Prystupy.
- Podstawą formalną do sporządzenia recenzji pracy doktorskiej jest Uchwała na 189/11/2023 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Politechniki Warszawskiej z dnia 10 marca 2023 r. powołująca mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego, o czym zostałem poinformowany pismem dr hab. inż. Jarosława Domańskiego, Dziekana Wydziału Zarządzania z dnia 20 marca 2023 r.
- Rozprawa jest przygotowana w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości.

1. Ocena doboru problematyki badawczej i tematu rozprawy

Problematyka podjęta w rozprawie dotyczy systemu organizacji nadzoru budowlanego w Polsce, co pod względem przedmiotu badania istotnie jest obszar słabo reprezentowany w krajowym piśmiennictwie z zakresu zarządzania, choć pewne prace z tego tematu są dostępne na co wskazuję w dalszej części recenzji. Autor postawił za cel opracowanie nowego modelu systemu nadzoru budowlanego, co jest zadaniem ambitnym, ponieważ wymaga uwzględnienia wątków z obszarów ekonomii, finansów, zarządzania, polityk publicznych, prawa i administracji. Rozprawę Autor lokuje jednak w obszarze nauk o zarządzaniu i jakości, choć rozwiązania systemowe nawiązują do nauk o polityce i administracji. W pracy mgr inż. Ryszard Ostaszewski przyjął punkt widzenia organizacji systemu (struktury organizacyjnej) (powtórzone to jest także w głównym celu pracy), co zawęży obszar analiz tylko do tej perspektywy czego nie zapowiada sam tytuł. Autor dodaje w opisie problemu badawczego, że uwzględnia też procesy zarządzania organami nadzoru budowlanego, co powinno skutkować rozważaniami z perspektywy makro (państwa, polityk publicznych). W szczególności dotyczy to relacji nadzoru budowlanego z innymi podmiotami administracji publicznej i podmiotów prywatnych. Dobór problematyki uważam za ciekawy i dający podstawy do przyjęcia go jako wartościowy temat rozprawy doktorskiej.

2. Ocena układu pracy

Przegląd układu pracy daje podstawy do sformułowania wniosku o jej poprawnej konstrukcji, jednak analiza treści prowadzi do wniosku przyczyniającego się do sformułowania decyzji o konieczności poprawy pracy pod względem redakcyjnym. Na strukturę rozprawy składa się: wstęp, cztery rozdziały, podsumowanie i załączniki. Całość rozprawy składa się z 332 stron jednak ze względu na odmienny od zwyczajowego formatu A4 trudno ocenić jej objętość.

Pod względem poprawności tworzenia struktury pracy wątpliwości budzi umieszczenie kluczowych dla rozprawy wyników badania w załącznikach 1-4, które dotyczą różnych wątków niewynikających wprost z głównego celu pracy, o objętości 68 stron. Forma ich przygotowania charakteryzuje się niskim stopniem analitycznym – wyniki stanowią zestawienia liczbowe w wybranych obszarach, np. załatwianie spraw, terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych, itd., w podziale na poszczególne podmioty. Brakuje ujęcia tych danych w syntetycznej formie (bardziej czytelniejsze byłoby ujęcie ich w formie tabelarycznej zamiast słownego opisu) i powiązanie z celami i pytaniami badawczymi.

Załącznik 8 zawiera „dane statystyczne”, które tworzą zestawienia tabelaryczne ukazujące różne wątki rok po roku. Nie są one pod względem objętościowym duże i nie wiadomo dlaczego nie zostały umieszczone w głównej części rozprawy, ani dlaczego nie tworzą większych tabel ukazujących wielkości w okresie. Jeśli nie przyczyniają się do rozwiązania problemu badawczego, to w takiej sytuacji nie powinno się ich ujmować w rozprawie. Jeśli jednak są istotne dla formułowania wniosków z badań, to znacznie wartościowsze dla wyводу byłoby ich umieszczenie w miejscu ich opisu.

Na końcu pracy zamieszczono wykaz wykorzystanej literatury przedmiotu ze zbędnym wyodrębnieniem „artykuły i raporty publikowane w sieci Internet”. Opis bibliograficzny ich nie jest poprawny i wymaga korekty, np. pozycja 21 i 23 odwołuje się do dysku komputera, na którym przygotowano rozprawę, poz. 24, 25 zaczyna się od tytułu a nie od nazwiska autora.

Uwagę zwraca stosunkowo skromna lista przywołanych w spisie publikacji. Publikacje z ostatnich dwóch lat reprezentują tylko dwie pozycje na 109 sztuk. Taka niewielka liczba nie odpowiada deklaracji ze strony 17, na której Autor raportuje dokonanie przeglądu literatury przedmiotu z zakresu zarządzania administracją publiczną, która jest ciągłym przedmiotem badania.

Pomimo wzmianki na temat korzystania z anglojęzycznych źródeł w treści rozdziałów teoretycznych dominuje literatura polskojęzyczna, niekiedy pochodząca sprzed trzydziestu lat, a przywołania zapowiadanego piśmiennictwa są sporadyczne. Finalnie wyniki przeglądu literatury zagranicznej nie są wyszczególnione, choć warto byłoby pokazać zróżnicowanie poglądów na kwestie tworzenia rozwiązań strukturalnych według różnych autorów i podejść.

3. Ocena celów i hipotez pracy

Za podstawowy cel rozprawy przyjęto „opracowanie nowego modelu systemu nadzoru budowlanego w tym nowej struktury organizacyjnej wraz z kryteriami do jej oceny, określenie nowych rozwiązań z zakresu komunikacji, podziału zadań oraz wskazania źródeł finansowania” (s.15). Taki zapis celu jest zbieżny z tytułem pracy i awizuje cele szczegółowe.

Cel szczegółowy I dotyczy wskazania problemów funkcjonowania organów nadzoru. Ten cel powinien być zrealizowany przed podjęciem badania, ponieważ to z niego powinna wynikać przesłanka do przygotowania rozprawy. Drugi i trzeci cel bezpośrednio nawiązują do głównego celu i dotyczą odpowiednio struktury organizacyjnej i kryteriów jej oceny. W mojej opinii pod względem kolejności to najpierw powinno się zdefiniować kryteria oceny, żeby móc ocenić istniejącą i projektowaną strukturę. Czwarty cel uwzględnia pozostałe elementy, choć z punktu widzenia rozłączności powinny być ujęte osobno. Wątpliwości budzi wyodrębnienie podziału zadań, ponieważ jest to zwykle obszar uwzględniany w tworzeniu struktury organizacyjnej. W tych celach nie nawiązuje się do jak się okazało później istotnego uwarunkowania, tj. zapisów prawnych.

W pracy nie zdefiniowano hipotez, co jest bardziej charakterystyczne dla badań o podejściu eksploracyjnym. Przed celami sformułowano wspomniany już problem naukowy, jednak jego zapis bardziej nawiązuje do hipotezy. Poczyniono w nim kilka założeń. Pierwsze z nich to stwierdzenie, że obecny system nie funkcjonuje prawidłowo. Dokonanie takiej oceny wymaga określenia kryteriów analizy prawidłowości realizacji zadań nadzoru z uwzględnieniem np. normatywów, stanów oczekiwanych/docelowych, co pozwoliłoby określić obszary wymagające poprawy. Diagnoza ujęta w pracy jest pochodną wyników zawartych w raporcie pokontrolnym NIK z 2013 r. (Temat i numer kontroli: Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego (P/12/079)). Drugie założenie dotyczy powodowania przez ww. system strat w realizacji i eksploatacji obiektów budowlanych. Taka zależność (a w zaproponowanym zapisie kierunkowość związku tych dwóch zmiennych) nie jest w pracy wykazana. Nie dokonano analizy źródeł strat w tym obszarze, ani też nie odniesiono się do tego. W związku z tymi wątpliwościami sugeruję rozważanie przeformułowania problemu zgodnie z założeniami przeprowadzonego badania.

Luka teoretyczna nie została prawidłowo określona. Stwierdzenie, że nie ma opracowań dotyczących projektowania struktur organizacyjnych administracji rządowej nie jest poparte dowodami wynikającymi z przeglądu literatury. W mojej ocenie w krajowej literaturze mamy wskazówki tworzenia struktur organizacyjnych (por. książka A. Nalepki, *Koncepcja systemu oceny struktury organizacyjnej* z 1993 r. lub B. Glinki, *Projektowanie struktur organizacyjnych* z 1999 r.), w tym także w odniesieniu do administracji publicznej (przykładowe zagadnienie z tego obszaru dotyczy uniwersalnych reguł tworzenia struktur organizacyjnych w przedsiębiorstwach).

Kolejna luka dotyczy braku kryteriów oceny realizacji zadań przez administrację rządową. W mojej opinii takie kryteria są opracowane czego wyrazem jest zarówno koncepcja efektywności organizacyjnej (por. książka B. Ziębickiego, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*) jak i koncepcja pomiaru dokonań (*performance measurement*), w której także uwzględnia się organizacje publiczne. Autor w treści pracy

przywołuje prace z 1983 r. i 1997 r. co z perspektywy czasu przygotowania rozprawy powinno skłonić do sięgnięcia także po nowsze publikacje.

Trzecia luka dotyczy braku rozwiniętych narzędzi do optymalizacji struktur zadaniowych organów nadzoru budowlanego. Zapis ten szczegółowo odnosi się do podmiotów badania. Taka luka ponownie powinna być wyrazem przeglądu literatury w tym także zagranicznej. Jeśli wcześniej przedstawiono rozważania bazujące na doświadczeniach z analizy firm, to także narzędzia optymalizacyjne również mogą być zastosowane¹. W szczególności można tu wskazać na analizę procesów informacyjnych, w ramach której analizowano procedury realizowane w administracji samorządowej. W tym kontekście pojawia się zagadnienie opracowania takich narzędzi, co daje podstawy do przyjęcie dodatkowego celu na potrzeby rozprawy.

Powyższe luki są ważne, ponieważ Autor pisze: „istniejąca luka teoretyczna uzasadnia wyodrębnienie systemu nadzoru budowlanego jako problemu naukowego” (s. 15). Przedmiot badania nie jest odpowiednikiem problemu naukowego, ponieważ takiego charakteru nie ma. Dlatego też nawiązuję do uwagi wcześniejszej dotyczącej przeformułowania problemu badawczego.

Informacja ze strony 222 dotycząca nowych elementów częściowo pokrywa się z opisem. Wątpliwości dotyczą wskazania wagi użyteczności informacji w procesie badawczym (to nie było przedmiotem badań empirycznych; nie badano potrzeb informacyjnych uczestników procesów), opracowania nowego biegu dokumentów w organów nadzoru budowlanego w systemie teleinformatycznym (nie dokonano mapowania procesów pozwalającego na analizę procesów z wykorzystaniem metod jak BPMN bądź innych stosowanych do tego celu), określenie metodyki badania jednostek nadzoru budowlanego (z opisu badań wynika, że jest to metodyka opracowana na potrzeby kontroli NIK, gdzie element powtórnego jej wykorzystania nie został *explicite* określony (np. pod kątem warunków organizacyjno-technicznych, kompetencji, itp. umożliwiających jej realizację przez kierownictwo jednostek samorządu terytorialnego i badaczy)).

4. Ocena podejścia badawczego

Najwięcej wątpliwości w rozprawie budzi sposób przedstawienia podejścia badawczego i związanych z tym później wyników badania. Podejście badawcze charakteryzowane jest jako nawiązujące do teorii ugruntowanej, ale jego rozumienie („krystalizacja stanu faktycznego”) jest niepoprawne – to teoria powinna być wzmacniana nowymi dowodami, lecz praca nie prowadzi do stworzenia nowej teorii. W takim podejściu dane zbiera się zgodnie z określoną procedurą, a następnie analizuje się, stosując kilkukrotne kodowanie, tworząc kategorie, pozwalające na wyjaśnienie badanego zjawiska.

Autor wspomina, że korzystał z przeglądu literatury choć nie określił jaki rodzaj został zastosowany (narracyjny, systematyczny przegląd, zakresu (*scoping*)). Wspomina o tym przy opisie publikacji zagranicznych, wymienia słowa kluczowe w języku angielskim (brakuje ujęcia w nich *building control*) i wybrane tytuły czasopism i książek (dlaczego akurat te

¹ Por. Marciniak, J. (2016). *Optymalizacja zatrudnienia, wynagrodzeń i struktur organizacyjnych*. Wolters Kluwer.

wymieniono? Jakie kryterium przyjęto? IF? Liczba cytowań?). Nie wskazuje się nazwy bazy danych, którą wykorzystano, brakuje wskazania kryteriów wyboru artykułów. Tu pojawia się konieczność dodatkowych wyjaśnień względem zastosowanej procedury badania literatury przedmiotu.

Nawiązuje również do obserwacji uczestniczącej, jednak jej charakterystyka w kontekście analizy treści przedstawia Doktoranta jako pełniącego rolę członka zespołu kontrolującego jednostki, a nie uczestnika badanych procesów, co jest cechą takiej obserwacji. Wspomina się (s. 17), że wywiad swobodny stanowił zasadnicze źródło do badań empirycznych. Niestety, w pracy nie zawarto listy tematów, ani nie przedstawiono zadawanych pytań, choć w świetle dokonanych ustaleń (kryteria oceny) powinny stanowić podstawę dla scenariusza wywiadu. Autor w przypisie 80 wyjaśnia, że lista pytań przynależy do dokumentów chronionych. Zapis ten oznacza, że badania nie są pochodną programu badań przygotowanego na potrzeby rozprawy doktorskiej. Jeśli pytania są niejawnie to także nie powinno się publikować odpowiedzi na nie, a przecież to wywiady stanowiły „zasadnicze źródło do badań empirycznych” (s. 17).

Jako trzecią metodę wskazuje studia przypadków. Warto podkreślić, że metoda studium przypadku, bądź jak można wnioskować z rozprawy patrząc na listę badanych podmiotów – wielokrotne studium przypadku, powinna cechować się odpowiednią procedurą badawczą. Nie widać w rozprawie protokołu badania charakterystycznego dla takiego podejścia badawczego (por. publikacje R. Yina o studium przypadku bądź ostatnie publikacje metodologiczne wydane przez krajowe wydawnictwa). Wtedy metoda studia przypadku jest nadrzędna względem innych metod i narzędzi zastosowanych przez Autora. Jednakże, jeśli dane wykorzystane do badania mają charakter historyczny to nie jest to analiza współczesnego zjawiska, co nie spełnia założeń definicji metody studium przypadku zaproponowaną przez R. Yina.

Czwarta metoda to indukcja analityczna, choć równie dobrze można było nawiązać do schematów analizy wykorzystywanych w procedurze badania studium przypadku (por. Yin, „*Studium przypadku w badaniach naukowych*”).

Na tle tego opisu kontrastuje zawartość pkt 2.6 gdzie Autor pisze o celu: opracowanie modelu struktur organizacyjnych organów nadzoru budowlanego co nie jest tym samym co model systemu nadzoru budowlanego. Doktorant przedstawia ogólny schemat procesu badawczego, rozpoczynając go od pytań badawczych, które kierują do przeglądu literatury i analizy stanu prawnego (co sugeruje dwie osobne analizy, ale nie jest to wyszczególnione w rozdziałach teoretycznych), badania jakościowe i ilościowe, obserwacje uczestniczące, co prowadzi do ustaleń cząstkowych i wniosków. W przypadku badań jakościowych nie widać rezultatów analiz danych jakościowych wyrażonych kodowaniem, ukazaniem przykładowych cytacji, a badań ilościowych analizą statystyczną (załączniki zawierają tylko zestawienia tabelaryczne niepoddane obliczeniom). W rezultacie warstwa empiryczna sprowadza się do danych sprzed 10 lat upubliczniona w raporcie pokontrolnym NIK z 2013 r.

W dalszej części (s. 113) Autor pisze, że ten plan był opracowany na potrzeby kontroli prowadzonej przez NIK. Opis zadań nie wykazuje spójności ze schematem na rysunku 18, ponieważ nie uwzględnia się w nim wyników przeglądu literatury, ani wyników badań ilościowych. Mgr inż. Ryszard Ostaszewski wskazuje, że badania organów nadzoru było prowadzone głównie przez obserwację uczestniczącą i analizę dokumentów. Brakuje

wyjaśnienia doboru podmiotów do badania (ich listę tworzą załączniki 5 i 6). Wątek wykorzystania wtórnych danych jest kluczowy z perspektywy możliwości oryginalnego rozwiązania problemu naukowego zwłaszcza uwzględniając kwestię poniższą.

Dużym ograniczeniem przedstawionej pracy jest okres badania czyli wskazane lata 2009-2012. Zatem z perspektywy roku 2023 mamy do czynienia z danymi historycznymi, co wymaga uwzględnienia ewentualnych zmian w ostatnich dziesięciu latach. Autor lakonicznie raportuje, że aktualność danych monitorowano i zbierano informacje w okresie 2009-2022, ale nie ma na ten temat wyczerpujących informacji (źródła danych, metody zbierania i analizy danych, prezentacja wyników).

Autor przez obserwację uczestniczącą rozumie też analizę dokumentów (s. 116) i wywiady z inspektorami. Nie jest to poprawna interpretacja, ponieważ metoda ta zakłada, że badacz staje się członkiem badanej społeczności. W opisie tej metody Doktorant wspomina o wywiadzie, ale nie ukazuje scenariusza wywiadu ani tematów rozmowy pomimo przedstawienia wyników, które powinny być pozyskane w trakcie takich wywiadów. Nie porusza także kwestii analizy danych pozyskanych z wywiadu, nie przywołuje wypowiedzi respondentów.

Oprócz badań jakościowych, Autor deklaruje zastosowanie badań ilościowych nad procesami budowlanymi i procesami utrzymania obiektów budowlanych. Nie wskazuje w tym opisie jakie dokładnie dane pozyskał, jakimi miarami badano te procesy i jak to się wiąże z celami pracy. Zestawienia zawarte w załączniku 8 pochodzą z rejestrów i ewidencji, co daje asumpt do uzupełnienia ich za okres 2013-2020. Rozprawa datowana jest na rok 2022. W 2019 r. NIK skontrolował „Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego”², a już w styczniu roku bieżącego ukazały się wyniki „kontroli działań podjętych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w stosunku do organów niższego szczebla, mających na celu zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywanych przez nie zadań w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z możliwością zasięgnięcia informacji z okresów wcześniejszych”³. W mojej opinii warto uzupełnić pracę i literaturę także i o te źródła.

Jako ostatnią metodę gromadzenia danych empirycznych wymienia kwestionariusz badawczy. Formularz tego narzędzia nie jest dołączony do rozprawy, nie są podane szczegóły zbierania danych (kto, kiedy, jak) – wymienia się tylko co, ale wskazane dane (s. 119) nie są uzasadnione z perspektywy celów pracy.

Oprócz tego Autor w tytule rozdziału 3 użył określenia „Studia przypadków ...” co ma swoje konsekwencje metodologiczne o czym wyżej pisałem.

Z punktu widzenia celu rozprawy, gdzie celem częściowym było wskazanie kryteriów oceny struktury zadaniowej, istotne jest ich zdefiniowanie, co powinno być wyrazem przeprowadzonej analizy przedmiotu i klasyfikacji. Tymczasem Autor przyjmuje „reguły i zasady określone w ustawie Prawo budowlane” (s.126). Jeśli takie rozstrzygnięcie jest przyjęte, to oznacza, że wykorzystano tylko prawne wytyczne, a zatem oryginalność rozwiązania problemu jest ograniczona. Na dalszych stronach znajdują się obszerne wypunktowania z podkreśleniami i kursywą, prezentujące dane liczbowe w formie opisowej a nie tekstu. Autor przywołuje wspomniany raport NIK z 2013 r.

² <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/078/LKR/>

³ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wyniki-kontroli-2023-r>

Jeśli przyjąć, że autorskie kryteria stanowi np. zapis „właściwa specyfikacja zadań”, do których Autor formułuje pytania diagnostyczne (s. 134-135), to w takiej sytuacji oczekuje się, że odpowiedzi na nie będą udzielone na podstawie analizy danych empirycznych, które pozwolą na określenie, czy istotnie specyfikacja zadań jest właściwa w badanych podmiotach. W rezultacie wnioski sformułowane na stronach 148-149 nie są pochodną zebranych danych i ich analizy. Uwaga powyższa dotyczy także pozostałych kryteriów.

Nie jest zrozumiałe po co Autor przywołuje jako metodę badawczą metodę eksperymentalną skoro jej nie realizuje, a w jej miejsce przyjmuje „obserwację i pomiar realnie istniejących systemów działania” (s. 139), choć pomiar ten pochodzi z raportu NIK.

Autor określa użyteczność jako parametr jakościowy, ale nie określa sposobu jej pomiaru (jaka skala, kto ocenia przydatność). Przedstawia co prawda funkcję użyteczności, ale nie stosuje ją do oceny wybranych jednostek. Sprawia to, że związek treści w tym rozdziale z perspektywy przyjętych celów nie jest widoczny. Na przykład historia opisana na stronach 143-144, kończąca się ogólnym określeniem, iż takim przypadków jest więcej, nie jest pochodną przyjętej procedury.

Autor formułuje także wskaźniki (160-164), podaje dla nich formuły obliczeniowe, ale nie dokonuje obliczeń dla badanych podmiotów.

Dokonana ocena poszczególnych modeli systemu nadzoru budowlanego opiera się na autorskim przypisaniu not w skali 1-5. Brakuje uzasadnienia dla przyjęciu takich a nie innych wartości.

Osobno Autor opisuje okresy badawcze i podaje wybrane dane za 2020 i 2021. Nie jest jasne dlaczego to oddzielono od wcześniejszych danych i przeprowadzono analizy łącznie dla całego okresu.

Podsumowując całość postępowania badawczego, stwierdzam, że opis metody badawczej wymaga znaczącej poprawy poprzez uporządkowanie przedstawienia procedury badawczej, ujednolicającej rozproszone w pracy szczegóły dotyczące zbierania danych i ich analizy, co pozwoliłoby spełnić jedno z kryteriów rygoru metodologicznego jakim jest rzetelność umożliwiająca replikację badania. Uporządkowanie opisu wyników powinno przyczynić się także do poprawy wewnętrznej trafności, wyraźnego wskazania autorskiego wkładu w procedurę badania na tle raportu, do którego wykorzystano pracę zespołu kontrolerów NIK.

5. Ocena merytoryczna pracy

We wstępie prawidłowo wydzielone główne sekcje jako uzasadnienie wyboru tematu, problem naukowy i główny cel pracy, zawartość poszczególnych rozdziałów. Jednakże zapoznanie się z treścią zawartych zdań stawia pytania o zasadność argumentacji znaczeniem sektora budowlanego dla problemu pracy. W tej części jako argumenty za występowaniem dysfunkcji przywołuje się raporty NIK, dla którego badania wykorzystano w części empirycznej⁴. Nie jest jasne zatem czy te raporty były przesłanką do podjęcia badań, czy też po

⁴ Omówienie tego raportu przedstawiono także w pracy: Smarż, J. (2022). Problemy w zakresie wykonywania zadań przez organy nadzoru budowlanego. *Studia Prawnourojowe*, (58). Nadzór budowlany z perspektywy prawnej prezentuje Rydzewska, M. (2022). *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*. Wolters Kluwer, a podział zadań S. Zwolak, Rozdział kompetencji i zadań organów administracji

badaniach określono dysfunkcje co uzasadniło konieczność badań. Wątpliwości związane z poprawnością zapisu problemu i celu już wskazałem we wcześniej części rozprawy.

Rozdział 1 przedstawia administrację publiczną i jej zadania po reformie. Nie jest jasne dlaczego to uwzględniono skoro Autor lokuje swoją pracę w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości a nie nauki o polityce i administracji. Treść tego rozdziału bazuje na historycznych pozycjach P. Druckera, H. Mintzberga, A. Koźmińskiego. Wyjaśnianie czym są funkcje zarządzania według Fayola w rozprawie doktorskiej jest zbędne, gdyż rozprawa doktorska powinna cechować się pogłębioną wiedzą w obszarze badania.

Wątek struktur organizacyjnych pojawia się w punkcie 1.2 i Autor przywołuje prace z 1979 r., następnie z 2010, 1997, 2017, 1995, 1993, 2004, 1983, przede wszystkim krajowe, mające charakter ogólny, niespecjalistyczny z punktu widzenia przedmiotu badania. W przywołanych źródłach brakuje publikacji wprost odnoszącej się do tematu rozprawy jak wspomnianej powyżej pozycji „*Koncepcja systemu oceny struktury organizacyjnej*” A. Nalepki. W tej części w ogóle pomija się prace związane z kształtowaniem struktur organizacyjnych w administracji i współczesnych zjawisk z tym związanych (np. konwergencji, decentralizacji, digitalizacji, procesowości). Klasyczne czynniki takie jak departamentalizacja, jedność kierownictwa, rozpiętość kierowania, formalizacja, itd.) proponowane 30 lat temu mają swoje ograniczenia i wymagają odniesienia do współczesnych warunków wykonania usług publicznych. Ma to istotne znaczenie patrząc na średnie wielkości zatrudnienia w WINB wynoszące ok. 25 osób, a dla PINB – 5. Dane te świadczą o ograniczonych możliwościach stosowania złożonych w rozwiązaniach strukturalnych, bardziej kierując uwagę w stronę zarządzania zespołem projektowym (np. wykorzystanie macierzy odpowiedzialności RACI lub klasyczny wykres Hijmansa). Również bardziej adekwatnym byłoby sięgnięcie po prace opisujące struktury organizacyjne w małych organizacjach niż w administracji rządowej. W mojej opinii połączenie perspektywy mikro (czyli zarządzanie zespołem inspektorów budowlanych) z makro pod kątem sprawności działania całego systemu jest ciekawym obszarem badań.

W rezultacie warstwa teoretyczna pracy w odniesieniu do struktur organizacyjnych ma charakter podstawowy, przedstawione rozważania oparte na niewielkiej liczbie źródeł, nie dają podstaw do szczegółowych analiz będących konsekwencją konceptualizacji kluczowych pojęć i zmiennych.

Przywołanie w punkcie 1.4 kryteria oceny struktur organizacyjnych na s. 63 nie są pochodną analiz źródeł literaturowych. Autor wymienia je, ale nie operacjonalizuje, nie uzasadnia, a w części empirycznej nie odnosi się literalnie do nich. Konieczne jest stworzenie w pracy powiązań między wnioskami z przeglądu literatury, przyjętą metodą badania, gromadzeniem danych zgodnie z tymi rozstrzygnięciami i analizą.

W rezultacie rozdział 1 zawiera różne wątki, ale nie tworzą one spójnej narracji, prowadzącej do ustaleń teoretycznych wspierających realizację zadań badawczych. Zaleca się wskazanie głównych ustaleń o charakterze teoretycznym wykorzystywanych w dalszym badaniu.

architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, *Ius et Administratio* 3/2013 i Ewolucja instytucji nadzoru budowlanego w Polsce, *Ius et Administratio* 4/2013.

W rozdziale drugim odniesiono się do nadzoru budowlanego w wybranych krajach UE. Nie jest jasne dlaczego uwzględniono wymiar międzynarodowy, ponieważ nie wynika to z celów i założeń pracy. Podsumowanie opisuje podział praw i obowiązków między inwestorem, projektantem i kierownikiem budowy (s. 76). Autor bazuje na jednym tylko opracowaniu, co powoduje, że otrzymujemy streszczenie jednego raportu. Z tego zestawienia nie wynikają dezyderaty, które późniejsze wyniki badania spełniają. Jeśli już intencją było szukanie benchmarków, to powinno uwzględnić się także kluczowe dla rozprawy obszary (komunikacja, podział zadań i źródła finansowania).

W rozdziale 2.2 znajduje się odniesienie do sprawności realizacji procesów budowlanych. Obliczenia mają charakter ogólny, bez odniesienia się do później wybranych podmiotów badania. Następnie omawia się funkcjonowanie administracji publicznej po reformie co było tematem rozdziału 1 (pkt 2.3). W opisie reformy samorządu razi przyjęty subiektywny punkt widzenia wyrażający się arbitralnością oceny występowania „agresywności aktywu społecznego”, „wyrafinowanych form terenowego lobbingu” (s. 85), „oszustwa organizacyjne”, „obciążenia patologią fikcji organizacyjnej” (s. 86), które nie wiążą się bezpośrednio z tematem rozprawy, nie posiadając cech obiektywnych analizy⁵.

Również w kolejnym punkcie 2.4 nawiązuje się do struktury nadzoru budowlanego, choć Autor ten wątek przedstawia wcześniej. Podawane są również dane ilościowe, które powinny być zestawione w części empirycznej z badanymi jednostkami. Punkt 2.5 w istotnie powtarza to co jest w wynikach w dalszej części pracy.

Brakuje w pracy przywołania opracowań poświęconych funkcjonowaniu nadzoru budowlanego. Przykładowo:

- Błażewski, M. (2017). Ingerencja policji budowlanej w proces budowlany. *Rynek-Społeczeństwo-Kultura*, (3 (24) Człowiek na rynku nieruchomości), 25-28.
- Brzozowski, H. (2020). Bezsilność nadzoru budowlanego–konieczne nowe rozwiązania systemowe. *Kontrola Państwowa*, 65(1 (390)), 83-93.
- Majchrzak B. (2004), Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 4/3, 111-130
- Wojtkowska, P. (2020). Próby reorganizacji nadzoru budowlanego w Polsce na przestrzeni lat 2006–2018 jako przykład mechanizmu recentralizacji. *Samorząd Terytorialny Wobec Procesów Centralistycznych: Decentralizacja A Recentralizacja*, 155.
- Smarż, J. (2022). Problemy w zakresie wykonywania zadań przez organy nadzoru budowlanego. *Studia Prawnoustrojowe*, (58).
- Smarż, J. (2022). Wpływ zmian ustrojowych w Polsce na funkcjonowanie nadzoru budowlanego. *Przegląd budowlany*, 93(1-2).
- Sypniewski, D. (2021). Kompetencje organów nadzoru budowlanego wobec obiektów budowlanych niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia. *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, (4), 113-134.

⁵ Por. rozdział autorstwa D. Sześciło i P. Jakubowskiego, Sześciło, D., & Jakubowski, P. (2020). Samorząd powiatowy: między koncepcją a realizacją. W: Powiaty. Dwadzieścia lat służby na rzecz obywateli. GP Kubalski (red.). <https://www.zpp.pl/storage/files/2018-09//ebb70d4706b3975d6c8979dabb1efb076361.pdf>

W rozdziale tym pojawiają się liczne podkreślenia, które nie wskazują na główne wnioski. Takie formatowanie wygląda podobnie jak wydruk wersji dokumentu przygotowanego w trybie śledzenia zmiany (przykładowo strony 90 i 91). Również ten sposób oznaczenia tekstu znajduje się także w innych częściach pracy. Nie znajduję uzasadnienia stosowania podkreśleń i kursywy, co prowadzi do wniosku o konieczności ponownej edycji manuskryptu.

Rozdział drugi kończy przedstawienie metody badania, co już było omówione wcześniej.

Z punktu widzenia poprawności redakcyjnej część metodologiczna powinna stanowić niezależny rozdział, bądź powinna być przypisana do części empirycznej. W części teoretycznej zaś powinno wskazać się konceptualizację i operacjonalizację zmiennych, które później będą identyfikowane w badaniach własnych. Powinno utrzymać się wyraźny związek między założeniami badania i pod to przyjąć pozostałą część wywodu, eliminując dygresje nieprzyczyniające się do udzielenia odpowiedzi na pytania i osiągnięcie celów.

Rozdział 3 ma pokazywać studia przypadków, ale jego treści tego nie potwierdzają. Mamy ponownie przywołania treści teoretycznych (s. 120-121). Model 1 prezentuje stan istniejący, a zatem powinien być pochodną badań danych własnych. Nie jest to jednak ukazane, że do tego celu wykorzystano dane empiryczne. Jeśli jest to pochodna analiz źródeł wtórnych i wynika z analiz prac teoretycznych, to tam powinny te fragmenty się znaleźć, stanowiąc punkt wyjścia do dalszych etapów badania. Ale tu pojawi się problem czasowy. Skoro w tej części wyjaśnia się model aktualnie funkcjonujący, to w takim razie wyniki z lat 2009-2012 ukazują stan historyczny. Autor nie objaśnia różnic między tymi okresami.

Następnie podawane są przykłady z podkreśleniami i kursywą co oznacza, że mamy do czynienia z cytowaniem źródeł wtórnych. Jeśli tak, to pojawia się pytania o zasadność podawania in extenso tych treści zwłaszcza, że mają one charakter wynikowy. Np. s. 130 o PINB w Aleksandrowie Kujawskim wspomina się o „dużej ilości spraw bieżących przy zatrudnieniu 2 inspektorów”. Nie wyjaśnia się co oznacza duża liczba i jaka powinna być wartość docelowa.

Opisane relacje pomiędzy strukturą zadaniową a hierarchiczną mają charakter teoretyczny i pasują do wcześniejszych rozważań dot. struktur.

Podane wskaźniki do oceny struktury organizacyjnej nadzoru budowlanego nie zostały obliczone dla badanych podmiotów.

Synteza wyników (pkt 3.4) nie wiąże się z celami pracy, nie podaje wytycznych do modelowania struktury organizacyjnej.

Rozdział 4 zawiera prezentacje modeli nadzoru budowlanego, ale zasadnicze różnice między nimi są w istocie niewielkie zwłaszcza z punktu widzenia wskazanych obszarów analizy (podział zadań, przepływ informacji, źródła finansowania). Autor powtarza wyniki analiz NIK s. 171 (wcześniej te same dane są pokazywane na stronie 145). Tabele 4, 7 i 8 zawierają opis parametrów struktur organizacyjnej dla trzech modeli: wymiary, zadania o realizacji z obszaru nadzoru i kontroli, centralizacja, grupowanie, formalizacja i specjalizacja. Różnice między nimi nie są duże. Podobieństwo jest także widoczne w organigramach. Grafiki odwzorowujące modele 2 i 3 (rysunek 26 i 27) mają taką samą strukturę. Nie omawia się szczegółowo różnic w rodzajach więzi organizacyjnych. Wspomniane we wcześniejszej części pracy procesy nie są odwzorowane (brak mapy procesów). W rezultacie modele mają charakter szkieletowy.

Podane kryteria oceny modeli są słabo zoperacjonalizowane, co powoduje, iż przypisanie stopni 1-5 jest subiektywne bez podania argumentów dlaczego prawidłowość nadzoru dla modelu 1 wynosi 3, dla modelu 2 – 4, a modelu 3 – 5. Na podstawie przedstawionego tekstu nie można tego odczytać.

W modelu 2 i 3 grupuje się funkcje, tłumacząc, że sprzyjać to będzie większej efektywności w działaniach organu (s. 204), ale nie wskazuje szczegółów. W tychże modelach zwiększa się rozpiętość kierowania, ale nie wyjaśnia się w jakim stopniu to wpłynie na poprawę funkcjonowania. Podane czynniki (s. 205 i 206) nie są skwantyfikowane. Przypuszcza się, że „powinno się udać zatrudnienie osób posiadających uprawnienia budowlane z każdej ze specjalności” (s. 203). Brakuje uzasadnienia dla podjętych decyzji na podstawie obiektywnych miar, dających możliwość powtórnego dokonania oceny.

Brakuje opisu w tych modelach rodzajów więzi, które Autor opisuje na stronie 40 wskazując na więzi służbowe, technologiczne, funkcjonalne i informacyjne. Wyjaśnia się, że dla administracji dominują więzi służbowe, ale nie podaje się źródeł do tego stwierdzenia. Przywołana struktura *unitary structure* (tu również Autor nie przywołuje źródła) odnosi się do struktur rządowych. W przypadku zamiaru osadzenia systemu nadzoru budowlanego w strukturze administracji państwowej powinno się wskazać powiązania z innymi systemami i podsystemami. Wtedy także analiza powinna uwzględnić Główny Urząd Nadzoru Budowlanego występujący w każdym z modeli przedstawionych przez Autora.

W rezultacie wynik końcowy pracy jakim jest przedstawiony model jest luźno związany z rozważaniami teoretyczno-definicyjnymi, które powinny stanowić podstawę pod badanie własne. Rozstrzygnięcia dotyczące modelu systemu nadzoru nie są dokładnie uzasadnione.

W podsumowaniu rozprawy brakuje wskazania ograniczeń przeprowadzonych badań. Autor twierdzi (s. 220), że „sprawniejszy przebieg procesów budowlanych umożliwi skrócenie czasu realizacji obiektów”, jako uzasadnienie przywołując jeden cytat, a nie wyniki obliczeń/symulacji.

Powyższa szczegółowa ocena merytoryczna rozprawy wskazuje na brak ciągłości argumentacji demonstrujący tzw. łańcuch dowodowy. Metoda badania powinna dostarczać dowodów wspierających te powiązania i wskazane powyżej wątpliwości powinny być usunięte.

6. Ocena formalna pracy

Praca pod względem składu jest poprawna, ale wspomniane podkreślenia i pismo pochyłe, ułożenie tabel w załącznikach zamiast w części merytorycznej powoduje, że powinna być podjęta ponowna redakcja. Przykładem fragmentu tekstu wymagającego korekty językowej jest zdanie s. 218, zgodnie z którym Prezes NIK skierował pismo do Pana Ryszarda Ostaszewskiego zapisane w pierwszej osobie.

Należy sprawdzić przywołane źródła, np. s. 218, przypis 134 odwołuje się do katalogu komputera Autora.

7. Konkluzja

Uwzględniając powyższe cząstkowe oceny, stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska pt. „Model system nadzoru budowlanego” przygotowana przez mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego nie spełnia wymogów stawianych rozprawom doktorskim i wymaga wprowadzenia poprawek celem uzupełnienia treści teoretycznych o wyniki przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu, co powinno wzbogacić liczbę wykorzystanych prac, poprawy spójności treści, szczegółowe objaśnienie przyjętego postępowania badawczego z opisaniem procedury i narzędzi badania w sposób umożliwiający replikację badania przez inne osoby, wyodrębnienie części prezentacji wyników badań w kontekście upływu 10 lat od zebranych danych NIK i powiązania wyniku rozprawy czyli modelu z wcześniejszymi rozważaniami. Dlatego też po dokładnym zapoznaniu się z treścią rozprawy, pomimo początkowej pozytywnej opinii wynikającej doбором interesującej problematyki badania, stwierdzam, że wymogi określone w Ustawie o stopniach i tytule naukowym nie są spełnione i na podstawie przedstawionej wersji rozprawy nie mogę wystąpić z wnioskiem do Wysokiej Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Politechniki Warszawskiej o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony bez wprowadzenia ww. korekt.

Kraków, 10 maja 2023 r.