

prof. dr hab. Aleksander Noworól
Katedra Gospodarki Regionalnej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Beaty Potemskiej pt.
„Funkcjonowanie i przemiany małego urzędu w gminie wiejskiej
w świetle wyzwań rozwojowych i uwarunkowań lokalnych – reko-
mendacje modelowe na rzecz poprawy funkcjonowania małego
urzędu w gminie”**

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr Beaty Potemskiej pt. „Funkcjonowanie i przemiany małego urzędu w gminie wiejskiej w świetle wyzwań rozwojowych i uwarunkowań lokalnych – rekomendacje modelowe na rzecz poprawy funkcjonowania małego urzędu w gminie”, napisana na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dr. hab. Tadeusza Markowskiego. Jest to praca z zakresu nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Przedmiotem recenzji jest szczegółowa ocena czy rozprawa spełnia warunki określone w art. 13. ust. 1. ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595; z późn. zm., określanej dalej Ustawą). Wymogiem art. 13. ust. 1 Ustawy jest, by rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, stanowiła oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne dokonanie artystyczne oraz wykazywała ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Recenzję napisano pod kątem cytowanych wymogów Ustawy.

Uprzedzając, zawartą poniżej, szczegółową analizę rozprawy doktorskiej mgr Beaty Potemskiej (zwanej w tekście recenzji – **Autorką**, lub **Doktorantką**) recenzent formułuje opinię pozytywną, rekomendując dopuszczenie Autorki do dalszych kroków postępowania o nadanie stopnia doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu.

Charakterystyka dysertacji

Recenzowana praca obejmuje 312 stron, odwołania do źródeł obejmują ogółem 193 pozycje oraz 315 przypisów dolnych. Na pracę składają się: wstęp, cztery rozdziały przedstawiające części teoretyczną i badawczą, zakończenie, wykaz literatury oraz 4 załączniki.

Problematyka badawcza, tematyka i tytuł pracy

Problematyka badawcza pracy obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym funkcjonowaniem władz samorządowych w małej gminie wiejskiej. Na szerokim tle teoretycznym, związanym z charakterystyką istoty samorządu terytorialnego oraz współczesnych wyzwań i zmian związanych z rządzeniem i zarządzaniem publicznym, Autorka przedstawia charakterystykę działań ukierunkowanych na eliminację zidentyfikowanych deficytów. W oparciu o własne doświadczenia, stanowiące formę procedury badawczej, Autorka sformułowała zestaw oryginalnych wniosków i modelowych propozycji zmian w sposobie funkcjonowania samorządu lokalnego w małych gminach. Część tych wniosków budzi poważane zastrzeżenia recenzenta, o czym szczegółowo w dalszej części recenzji.

Problematykę badawczą pracy usytuować można w centrum debaty dotyczącej samorządności terytorialnej w Polsce. Odrodzony w 1990 r. samorząd terytorialny zmienił sposób rządzenia i zarządzania publicznego w gminach. Wprowadzenie rozwiązań prawnych i zarządczych pozwoliło wspólnotom lokalnym na redefinicję ich roli, jako realnych gospodarzy jednostek terytorialnych. Szczególnie zasada pomocniczości, bazująca na niezależności gmin od innych poziomów zarządzania publicznego, stworzyła nowy system powiązań instytucjonalnych, czerpiący z doświadczeń dojrzałych demokracji. Na tym tle, badania Autorki, ukazujące różnego rodzaju dysfunkcje samorządu lokalnego w małych gminach, mają istotny walor poznawczy. Wnioski Doktorantki otwierają debatę na temat poziomu niezależności organów gminy w systemie władzy i administracji publicznej w Polsce.

Tytuł pracy: „Funkcjonowanie i przemiany małego urzędu w gminie wiejskiej w świetle wyzwań rozwojowych i uwarunkowań lokalnych – rekomendacje modelowe na rzecz poprawy funkcjonowania małego urzędu w gminie” trafnie oddaje treść dysertacji.

Cele badawcze pracy

We „Wstępie” Autorka określa cel dysertacji jako „podjęcie próby wypracowania wzorcowego modelu zarządzania urzędem w gminie wiejskiej”. Formuluje przy tym dwie tezy – niepodparte na tym etapie argumentami – o brzmieniu: (1) Samorząd terytorialny jest trwałą podstawą ustroju państwa. Jego zadaniem jest zaspokajanie lokalnych potrzeb wspólnoty terytorialnej i realizacja powierzonych przez państwo zadań publicznych samodzielnie, zgodnie z zasadą subsydiarności; oraz (2) W metodach zarządzania jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej coraz powszechniej wykorzystywane są pozytywne doświadczenia sektora biznesowego, które przynoszą pozytywne i wymierne efekty.

Doktorantka identyfikuje następujące hipotezy badawcze:

(1) Efektywne metody zarządzania dużym urzędem nie przynoszą wymiernych efektów w małym urzędzie na wsi.

(2) Tradycyjne metody administrowania małym urzędem na wsi, lokalna kultura społeczna w gminie wiejskiej oraz wpływy lokalnych grup interesu ograniczają przenikanie nowych metod zarządzania, co determinuje niską jakość i nieefektywność pracy tej instytucji.

(3) Narastająca ilość i złożoność spraw, przy braku ekonomicznych możliwości zatrudnienia wysoko wyspecjalizowanej kadry urzędniczej, ma bezpośrednie przełożenie na niską wydolność instytucjonalną małego urzędu w gminie wiejskiej.

(4) Mały urząd wymaga indywidualnego uregulowania administracyjnego i bardziej zróżnicowanego podejścia do zasady subsydiarności przy tworzeniu struktury administracji urzędu, a także podziału kompetencji adekwatnie do terytorialnych uwarunkowań.

Dalej, we „Wstępie” Doktorantka ogólnie przedstawia przyjętą metodę badawczą i oparcie wnioskowania na obserwacji uczestniczącej.

W opinii recenzenta, cel pracy ma istotny walor poznawczy w relacji do hipotez 1-3. Hipoteza 4. jest niejasna, a przytaczanie nieuargumentowanych tez przed hipotezami i procedurą badawczą – nieuprawnione. Chyba, że traktujemy tezy, jako stwierdzenia aksjomatyczne – teoretyczne założenia, które zostały przyjęte przez Autorkę. Lepiej chyba byłoby zatem stosować inną terminologię.

Doktorantka korzystała ze źródeł, przytoczonych w obszernej bibliografii. Można przyjąć, że wykaz ten obejmuje kluczowe zagadnienia, wiążące się z rozumieniem w Polsce problematyki dysertacji. Uwzględniono różne stanowiska badawcze oraz zróżnicowane jej interpretacje przez specjalistów dyscyplin zajmujących się zarządzaniem w administracji publicznej.

Warto podkreślić, że praca zawiera wiele postulatów modyfikacji istniejących rozwiązań w funkcjonowaniu samorządu lokalnego w Polsce. Te „projektowe” elementy dysertacji mają walor praktyczny, a przy tym stanowią próbę zarysowania nowych relacji pomiędzy podmiotami publicznymi, odpowiedzialnymi za rządzenie i zarządzanie jednostkami terytorialnymi.

Zawartość merytoryczna pracy

Konstrukcja pracy wiąże się z – ważnym dla jej problematyki – założonym przez Autorkę interdyscyplinarnym podejściem do badanych zagadnień.

We „Wstępie” Autorka omawia cel, metodykę i zakres pracy (8 stron). Powyżej zamieszczono wątpliwości, które budzi przedstawiony w tym rozdziale wywód.

Rozdział 1. „Transformacja samorządu i jego rola we współczesnym świecie” (37 stron) opisuje 3 zagadnienia: genezę i ideę utworzenia samorządu terytorialnego, charakterystykę przemian gospodarczych i wynikające stąd wyzwania dla samorządu oraz opis rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami i rzeczywistością funkcjonowania urzędu samorządowego. Autorka podkreśla, że „...w obliczu dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych oraz nowych wyzwań, samorząd powinien ewoluować i dostosować sposób funkcjonowania do społecznej, gospodarczej i politycznej rzeczywistości” (str. 25). I stronę dalej „...obecna formuła samorządu wyczerpała się i aktualnie mamy do czynienia z kryzysem, a nawet patologią samorządową. Brakuje idei wspólnotowej, załatwiane są indywidualne interesy grup lobbujących, dominuje niski poziom kapitału społecznego i brak samoorganizacji.” Pomimo tak krytycznego podejścia, Doktorantka pozytywnie postrzega zasadę subsydiarności. Ogólnikowo zarysowuje wyzwania stojące przed samorządami (starzenie się populacji, migracje, metropolizacja, niekorzystne reguły dofinansowania samorządów), podkreślając „niewydolność dotychczasowego ładu instytucjonalnego w obliczu globalnych wyzwań” (str. 32). Autorka jest bardzo krytyczna w ocenie pracy urzędów gmin. Przywołuje badania i wyraża opinie podkreślające „przekonanie o niskiej jakości świadczonych usług, braku kompetencji urzędników, niewłaściwym traktowaniu interesariuszy i chaosie informacyjnym utrudniającym obywatelom poruszanie się w gąszczu biurokratycznych procedur” (str. 40). Zauważa, że koncentracja tych i wielu innych dysfunkcji ma miejsce w szczególnie w małych gminach, nieprecyzyjnie w dysertacji zdefiniowanych. Recenzent przyjmuje, że Doktorantka odnosi się tym terminem do gmin wiejskich. Jakkolwiek Doktorantka demonstrowa prawidłowe, zdaniem recenzenta, rozumienie istoty samorządu terytorialnego, to przedstawiona diagnoza nie jest – na tym etapie dysertacji – wystarczająco udokumentowana cytowanymi badaniami. Poza dobrze uzasadnioną cytowanymi źródłami częścią historyczną oraz odniesieniami do aktów prawnych, w rozdziale ferującym defetystyczną diagnozę samorządu, zawarto zaledwie 10 odniesień do literatury naukowej. Zapewne – w wielu sformułowaniach – ocena słuszna, robi jednak ogólnie wrażenie bardziej emocjonalnej niż uzasadnionej naukowo.

W rozdziale 2. „Klasyczne i współczesne koncepcje zarządzania organizacjami” (39 stron), Doktorantka dokonuje arbitralnego przeglądu koncepcji zarządzania pod kątem ich ograniczonej przydatności w analizach zarządzania jednostkami administracji publicznej. De-

efektem tego przeglądu obszernej problematyki jest brak doprecyzowania pojęć rządzenia i zarządzania publicznego oraz często brak przypisów. Trafnie Autorka artykułuje trzy główne kierunki konceptualizacji zarządzania sprawami publicznymi, przywołując koncepcje M. Webera, Nowe Zarządzanie Publiczne oraz Good Governance, czyli współzarządzanie. Szkoda, że umknęła jej opisywana od dekady koncepcja neoweberowska, która dobrze oddaje połączenie tradycyjnego, weberowskiego rozumienia administracji publicznej z aktualnymi trendami. Niewątpliwą wartością wywodu doktorantki jest pogłębione oparcie go na analizie dokumentów prawnych lub programowych o wymiarze międzynarodowym i krajowym. Najciekawszą częścią rozdziału jest Tabela nr 1, przedstawiająca „różnice w funkcjonowaniu dużego urzędu w mieście i małego urzędu na wsi”. Znowu brak ostrości w definiowaniu takich pojęć jak „duży” i „mały” urząd. Zestawienie zawiera wiele cennych obserwacji, ale nie wiadomo na jakiej podstawie sformułowanych: na podstawie literatury opisywanej problematyki czy doświadczeń własnych. Niektóre uwagi są dla recenzenta nieoczywiste. Powinny być w tekście opatrzone uzasadnieniem lub/i komentarzem.

Rozdział 3. „Zmiana modelu zarządzania urzędem w gminie wiejskiej – Case Study” (172 strony) stanowi najbardziej obszerną, badawczą część dysertacji. Doktorantka przeprowadza gruntowną analizę funkcjonowania wybranej gminy. Nie podaje jej nazwy, wielkości ani wielu innych informacji, które pozwoliłyby na pełne, czy chociażby głębsze, zrozumienie analizy. W pierwszym, obszernym podrozdziale pt. „Tradycyjny model funkcjonowania urzędu na wsi” wskazano obszary funkcjonowania badanego samorządu, które zostały uznane za destrukcyjne. Są to: zarządzanie organizacją pracy w urzędzie, zarządzanie zasobami ludzkimi, proces opracowywania dokumentów, zarządzanie finansami gminy, zarządzanie infrastrukturą informatyczną, procesy kontrolne realizowane w urzędzie, a także kompetencje i kwalifikacje wójta oraz jego współpraca z radą gminy. Opis każdego z obszarów funkcjonowania gminy jest bardzo krytyczny i uargumentowany uchybieniami prawnymi, niską skutecznością podejmowanych działań oraz niedostosowanym do współczesnych wymagań sposobem organizacji pracy w urzędzie. Doktorantka demonstrowa pogłębioną znajomość prawa w wielu obszarach funkcjonowania gminy oraz spostrzegawczością w identyfikowaniu zaistniałych w gminie uchybień. Kolejny podrozdział pt. „Analiza rezultatów wprowadzonych zmian w małym urzędzie w gminie wiejskiej” to opis podjętego przez Autorkę własnego zaangażowania we wdrażanie procesu naprawczego w badanej gminie. Stanowi to formę badania jakościowego określanego przez Doktorantkę jako obserwacja uczestnicząca. Przedstawiając proces eliminowania nieprawidłowości, Autorka systematycznie wskazuje wybrane elementy funkcjonowania samorządu w układzie: diagnoza, wprowadzone zmiany i wnioski modelowe. Dla osób zorientowanych w

specyfice samorządowej – to lektura bardzo ciekawa, pokazująca sukcesy i porażki, wraz z ich interpretacją.

W rozdziale 4. „Rekomendacje dotyczące wprowadzenia zmian w sposobie zarządzania małym urzędem w gminie wiejskiej” (19 stron) Doktorantka syntetycznie przedstawia wyniki podjętych działań naprawczych. Podkreśla, że przyjęty przez Nią model funkcjonowania urzędu został skonstruowany w oparciu „o obserwację uczestniczącą, analizę dokumentów i podejmowanych w urzędzie decyzji, które potwierdziły konieczność i zasadność jego wprowadzenia” (str. 260). Autorka ogólnie odnosi się do założonych w pracy hipotez. Opinia recenzenta o wnioskach Autorki przedstawiona zostanie w trakcie oceny dysertacji jako oryginalnego rozwiązania problemu naukowego.

W „Zakończeniu” (5 stron) Autorka przedstawia wnioski, stanowiące syntezę treści zamieszczonych w rozdziale 4. Podkreśla przy tym, że różnorodność jednostek terytorialnych nie pozwala stworzyć jednego wzorca zarządzania urzędem.

Pracę uzupełnia „Wykaz literatury” – ogółem 193 pozycje, w podziale na:

- książki i artykuły (103 pozycje),
- akty prawne, orzeczenia sądów i inne dokumenty (84 pozycje),
- wydawnictwa elektroniczne (6 pozycji).

Wykaz literatury obejmuje zaledwie 8 pozycji anglojęzycznych.

Doktorantka uzupełniła pracę o 4 załączniki wyjaśniające jej sposób rozumienia wybranych elementów funkcjonowania urzędu gminy.

Dysertacja zawiera spisy: treści i tabel. Odwołania do literatury zamieszczono w tekście w przypisach dolnych.

Charakterystyka formalna pracy

W ogólnej ocenie recenzenta dysertacja jest poprawna z formalnego punktu widzenia. Autorka posługuje się poprawnym i rzeczowym stylem wyrażania myśli, opanowała też warsztat tworzenia dokumentu o charakterze naukowym (osadzenie w literaturze wniosków o charakterze kompilacyjnym, określanie źródeł cytowanych materiałów).

W dysertacji można też znaleźć błędy, które recenzent uważa za formalne, warte zauważenia i odniesienia się przez Doktorantkę w trakcie obrony dysertacji. Wśród takich błędów pracy recenzent wskazuje na:

- pomijanie części odniesień w formie przypisów w rozdziale opisującym zagadnienia teoretyczne,

- braki informacyjne odnośnie lokalizacji, skali i charakteru gminy przedstawionej w badaniach własnych,
- braki definicyjne dotyczące takich pojęć jak: „duży” / „mały” urząd, „duża” / „mała” gmina,
- nieostre oznaczanie autorstwa wielu wniosków, szczególnie w Tabeli nr 1,
- wprowadzanie do wykazu literatury pozycji niecytowanych w tekście.

Ocena dysertacji pod kątem wymogów art. 13 Ustawy

Dysertacja jako oryginalne rozwiązanie problemu naukowego

Pomimo szerzej opisanych poniżej wątpliwości recenzenta, można stwierdzić, że praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Podsumowując prowadzone analizy teoretyczne oraz część badawczą pracy, Doktorantka formułuje wiele ważnych zdaniem recenzenta, choć niekiedy kontrowersyjnych spostrzeżeń, dotyczących zarządzania w samorządzie terytorialnym w środowisku wiejskim. Należy podkreślić niezwykłą staranność w ujawnianiu prawnych uwarunkowań funkcjonowania urzędu gminnego. Odniesienia do aktów prawnych rangi konstytucyjnej, ustawowej i rozporządzeń, pogłębione są o odwołania m.in. do wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego, co nie jest częste w pracach naukowych dotyczących zarządzania.

Wartością pracy jest jej część projektowa. Autorka nie tylko zapoznała się z obszerną literaturą dotyczącą zarządzania w sektorze publicznym, nie tylko przeprowadziła oryginalne badania własne wykorzystując technikę obserwacji uczestniczącej, ale też – poza wnioskami autorskimi, pozytywnie weryfikującymi hipotezy dysertacji – zaproponowała szereg modelowych rozwiązań prawno-organizacyjnych, częściowo o wymiarze ustrojowym. Na uwagę zasługują liczne wnioski modelowe odnoszące się do rozwiązywania wielu szczegółowych, ale i ważnych kwestii zarządzania w samorządzie wiejskim. Autorka demonstruje w skali „mikro” i proponuje, jak można – w sensie operacyjnym – wdrażać kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego rozwiązania obejmujące zagadnienia: zarządzania strategicznego, partycypacji społecznej, organizacji urzędu oraz zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie. Proponuje rozwiązania organizacyjne, wykorzystujące model rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, autorstwa Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Wnosi jednak do modelu własne przemyślenia, zbudowane m.in. na tych elementach osobistej aktywności, które nie zakończyły się sukcesem. Na podkreślenie zasługuje rzetelność w ujawnianiu pozytywnych i negatywnych rezultatów wła-

snej interwencji w badanym urzędzie. Ujawniony poziom kapitału społecznego i lokalna kultura organizacyjna, zapewne też osobowość wójta badanej gminy prowadzą Autorkę do głównych rekomendacji, dotyczących zmian systemowych w samorządzie gminnym w Polsce. Wśród ważnych spostrzeżeń Doktorantki podkreślić należy:

- konieczność podniesienia profesjonalizmu funkcjonowania urzędu gminy poprzez zapewnienie w strukturze urzędu zawodowego menedżera, znającego zasady zarządzania organizacją publiczną, które wynikają z szeregu regulacji prawnych oraz mającego możliwość suwerennego podejmowania decyzji i egzekwowania ich wykonania,
- propozycję przekazywania części kompetencji samorządowych z organów pochodzących z wyborów na działającą stale i zawodowo administrację,
- propozycję zrewidowania zakresu zadań samorządu gminnego i powiatowego, polegającą na odciążeniu urzędników małych gmin z odpowiedzialności za zadania wymagające wiedzy specjalistycznej,
- integrację części usług, świadczonych przez gminy w formie organizacyjno-prawnej jednostek obsługujących, czyli tzw. centrów usług wspólnych,
- profesjonalizację kadry urzędniczej poprzez powierzanie naborów na wolne stanowiska urzędnicze niezależnej instytucji administracji publicznej albo zlecenie tego zadania zewnętrznej firmie, która świadczyłaby usługi w tym zakresie,
- propozycję wydłużenia kadencji wójta na okres dwóch lat po zakończeniu kadencji rady gminy tak, aby mógł on podjąć współpracę z nowo wybraną radą, zapewniając kontynuację rozpoczętych działań.

Niestety, powyższe – zdaniem recenzenta – korzystne rozwiązania zostały przez Doktorantkę uzupełnione o pomysły ustrojowe burzące istotę samorządności terytorialnej (por.: poniżej „Uwagi krytyczne”).

W sumie należy jednak podkreślić, że recenzowana dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Przedstawia modelowe propozycje dotyczące działań naprawczych systemu zarządzania urzędem w dysfunkcyjnej gminie wiejskiej. Recenzent sugeruje, by w dalszej pracy naukowej Doktorantka rozwinęła instrumentarium implementacji przedstawionych wyżej zmian, niekoniecznie podważając rozwiązania zapisane w Konstytucji RP.

Dysertacja jako demonstracja ogólnej wiedzy teoretycznej Autorki

Autorka niewątpliwie posiada szeroką wiedzę teoretyczną w zakresie opisywanej problematyki. Praca jest dobrze osadzona w literaturze i materiałach źródłowych. Świadczą o tym liczne odwołania do pozycji bibliograficznych z wielu dziedzin i dyscyplin, a m.in.:

- nauk o zarządzaniu (Griffin, Kozuch, Lichtarski, Obłój, Zieleniewski),
- nauk o prawie i administracji (Boć, Izdebski, Jaworska-Dębska, Kulesza, Niewiadomski, Supernat),
- gospodarki przestrzennej (Gaczek, Korenik, Słodczyk),
- reform i funkcjonowania sektora publicznego / zarządzania publicznego (Filipiak, Hausner, Jeżowski, Regulski, Wakefield).

Ogólnie należy stwierdzić, że Doktorantka swobodnie porusza się w opisywanej problematyce i trafnie, na jej tle, artykułuje program badań własnych.

Dysertacja jako demonstracja umiejętności samodzielnego prowadzenia przez Autorkę pracy naukowej

Program badawczy Autorki polegał na zestawieniu analizy literatury oraz danych zastanych (desk research) z przeprowadzeniem badania jakościowego w postaci obserwacji uczestniczącej, polegającej na pracy w administracji analizowanej jednostki samorządu terytorialnego. O ile dysertacja, jak wykazano powyżej, nie budzi wątpliwości odnośnie demonstracji wiedzy teoretycznej Autorki, to już wcześniej sygnalizowane uchybienia formalne, wskazują na pewne braki warsztatu naukowego. Dotyczy to też przedstawienia badań w postaci obserwacji uczestniczącej. Szkoda, że w pracy zabrakło informacji dotyczących przyjętej procedury badawczej. Podniosłyby rangę naukową pracy informacje o tym, czy obserwacja była: jawna, czy niejawna, kontrolowana (oparta na kwestionariuszach obserwacji), czy niekontrolowana. Szkoda, że kwestionariusze obserwacji nie zostały przedstawione choćby w formie załączników. Sama makieta takiego kwestionariusza byłaby interesującą ilustracją warsztatu naukowego Doktorantki. Ufając, że braki te są uchybieniem tekstu, a nie procedury badawczej, recenzent sygnalizuje konieczność wyjaśnienia tego rodzaju wątpliwości w trakcie obrony dysertacji.

Uwagi krytyczne

Poza wymienionymi wątpliwościami, przeciw recenzenta budzą propozycje zmian systemowych, traktowane w dysertacji jako modelowe rozwiązania, poprawiające skuteczność i efektywność funkcjonowania samorządu. Autorka uważa, że racjonalizacja procesu obsadzania

centralnych stanowisk kierowniczych w gminie polegać powinna przede wszystkim na osłabieniu funkcji wójta i wprowadzeniu instytucji „nadwójta”, do obowiązków którego należałby nadzór nad wójtem i urzędem. Ów „nadwójt” byłby bezpośrednim zwierzchnikiem wójta, np. na szczeblu powiatu albo województwa. W proponowanym modelu wójt staje się przewodniczącym rady gminy, pełniąc funkcje reprezentacyjne i arbitrażowe. Doktorantka stwierdza: „Konieczna jest interwencja z poziomu krajowego, która sprowadzałaby się do urzeczywistnienia kompleksowego i skutecznego nadzoru nad gminami oraz usystematyzowania przepisów prawnych, w tym wprowadzenia nowych regulacji dotyczących zasad funkcjonowania polskiego samorządu” (str. 261).

W opinii recenzenta przedstawiona propozycja jest niezgodna z zapisami art. 16. Konstytucji RP, który m.in. stanowi, że: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje **w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.**” Recenzent odczytuje powierzenie przedstawicielowi innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego kontroli nad wójtem, jako przeczące zasadzie autonomiczności samorządu gminnego. Koncepcja ograniczenia władzy organu wykonawczego gminy stanowi kluczową dla dysertacji rekomendację Autorki, co dziwi z uwagi na Jej znakomite zorientowanie w polskim systemie prawnym, w szczególności w zakresie prawa samorządowego.

W opinii recenzenta, studium przypadku przedstawione w dysertacji nie uprawnia do wyciągania tak daleko idących wniosków. W Polsce jest 2478 gmin o różnym statusie, w tym 1548 gmin wiejskich. Nie ma podstaw do uznania, że zidentyfikowane patologie w jednej przebadanej przez Doktorantkę gminie są reprezentatywne dla wszystkich, czy nawet dla większości polskich gmin. Łatwo wyobrazić sobie falsyfikację, czyli wykazanie fałszywości teorii przedstawionych przez Doktorantkę. Z logicznego punktu widzenia, studium przypadku znakomicie sprawdza się właśnie jako jednostkowe zdarzenie obserwacyjne w procesie falsyfikacji. Trudno je jednak traktować jako źródło teorii uniwersalnej. W konsekwencji, wnioski wyciągane przez Doktorantkę mogą dotyczyć ograniczonego zbioru przypadków i nie skłaniają do podważania konstytucyjnych zasad stanowiących o istocie samorządu terytorialnego w Polsce. W kontekście logicznego wnioskowania przedstawionego w dysertacji, recenzent uważa propozycję wprowadzenia instytucji „nadwójta” za zbędną i niepodważającą, przywoływanych wcześniej w recenzji, bardzo ważnych i uzasadnionych wniosków Autorki.

Inna wątpliwość recenzenta, o mniejszym znaczeniu, dotyczy opinii Doktorantki, że profesjonalny urzędnik to osoba o wąskich kompetencjach. Doktorantka z uporem powtarza tę opinię w wielu miejscach pracy. Czymś innym jest powierzanie nieprzygotowanym osobom wielu zadań wymagających szerokich kompetencji, a czymś innym stwierdzenie, że zawodowa kadra urzędnicza ma mieć wąskie kompetencje. Recenzent uważa, że szerokie kompetencje w dzisiejszej rzeczywistości są koniecznością na wszystkich stanowiskach pracy, a szczególnie w administracji publicznej. Właściwa organizacja urzędu i zarządzanie personelem powinny – zgodnie z postulatem Doktorantki dot. przeprowadzania obiektywnych konkursów – uwzględniać pozyskiwanie właściwych osób na właściwe stanowiska. Jeśli nie jest to możliwe, to trzeba ograniczać zadania i modyfikować strukturę organizacyjną, nie zakładając jednak, że im węższa specjalizacja tym lepiej.

Powyższe zagadnienia, poza wcześniej sygnalizowanymi problemami formalnymi i metodologicznymi, powinny zostać wyjaśnione w czasie obrony pracy doktorskiej.

Wniosek końcowy

W podsumowaniu należy stwierdzić, że – pomimo przedstawionych uwag krytycznych – w opinii recenzenta rozprawa doktorska mgr Beaty Potemskiej pt. „Funkcjonowanie i przemiany małego urzędu w gminie wiejskiej w świetle wyzwań rozwojowych i uwarunkowań lokalnych – rekomendacje modelowe na rzecz poprawy funkcjonowania małego urzędu w gminie”, napisana na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, pod kierunkiem prof. dr. hab. Tadeusza Markowskiego, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki z zakresu nauk ekonomicznych, w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Rozprawa potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wyczerpane są zatem wymagania art. 13 **ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595; z późn. zm.)**. W opinii piszącego uzasadnia to nadanie mgr Beacie Potemskiej stopnia doktora nauk ekonomicznych, w dyscyplinie nauk o zarządzaniu, a Doktorantka może być dopuszczona do dalszych kroków postępowania o nadanie stopnia doktora.

Głogoczów / Kraków, 23 marca 2018 r.