

Dr hab. Ambroży Mituś, prof. UEK  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej  
Instytut Polityk Publicznych i Administracji

Kraków, 24.07.2023 r.

**Recenzja**  
**dorobku naukowego i innych osiągnięć**  
**w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego**  
**dr Kamila Sylwestera Mrocza**

Dr Kamil Sylwester Mrocza jest absolwentem studiów licencjackich ukończonych na Wydziale Socjologiczno-Historycznym Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz studiów magisterskich ukończonych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W 2014 r. na tym samym wydziale uzyskał stopień doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce. Tytuł rozprawy doktorskiej: *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*.

Ukończył także studia podyplomowe w zakresie kontroli instytucji publicznych; studia podyplomowe w zakresie administracji rządowej i samorządowej oraz studia *Executive Master of Business Administration*.

Pracę naukowo-dydaktyczną rozpoczął po uzyskaniu stopnia doktora, najpierw jako wykładowca (2013-2014 Uniwersytet Warszawski; 2015-2017 Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu), a w latach 2017–2019 jako adiunkt w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego (Uniwersytet Warszawski) oraz od października 2019 r. jako adiunkt w Katedrze Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Habilitant łączy pracę naukowo-dydaktyczną z pracą w strukturach administracji publicznej.

## *Ocena głównego osiągnięcia naukowego*

Dr Kamil Sylwester Mrocza jako główne osiągnięcie naukowe w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego przedstawił monografię: *Wojewoda w systemie decydowania publicznego III Rzeczypospolitej (2009-2019)*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2022, ss. 671.

Monografia składa się z wstępu, 8 rozdziałów ujętych w trzech częściach oraz zakończenia. Poszczególne rozdziały są zróżnicowane objętościowo (posiadają odpowiednio 51-, 20-, 102-, 82-, 107-, 80-, 59- i 44- stron), na co zwraca uwagę sam Habilitant, uzasadniając to konsekwencją przyjętych założeń badawczych. O ile można się zgodzić z takim podziałem na rozdziały, o tyle podział na części wydaje się zbędny. Pomijając zróżnicowanie objętościowe, gdzie łącznie dwie części monografii (pierwsza i trzecia) stanowią 1/3 całości monografii, wątpliwości budzi przyporządkowanie niektórych rozdziałów. I tak w części „*Decydowanie publiczne - ujęcie teoretyczne*” jest nie tylko rozdział „*Konceptualizacja i operacjonalizacja kluczowych terminów badawczych*” dotyczący teoretycznego ujęcia decydowania publicznego, ale także rozdział „*Wojewoda w systemie decydowania publicznego*”, który jeśli nawet nie wykracza poza tytuł tej części, to ma inny charakter niż rozdział pierwszy. W tym zakresie inaczej tę kwestię Habilitant rozwiązał w 3 części pracy formułując dwuczłonowy tytuł „*Prakseologia decydowania publicznego i analiza prognostyczna*”, zawierający rozdział „*Podnoszenie jakości procesów decydowania publicznego - kluczowe obserwacje, wnioski i postulaty*” oraz rozdział „*Co dalej z wojewodą? - kluczowe wnioski systemowe oraz prawnoustrojowe*”. Z kolei w 2 części można się zastanowić nad zamianą kolejności rozdziału 5 i 6, czyli najpierw problematyka ogólna, a następnie szczegółowa, czyli analiza konkretnych obszarów działań wojewody. Jednakże z uwagi na to, że przedmiotem szczegółowej analizy jest zasadniczo obszar bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, został on zamieszczony po rozdziale ogólnym – w takim przypadku można zgodzić się z propozycją układu treści pracy.

Ramy czasowe przyjęte w tytule monografii wskazano jako lata 2009-2019. Faktycznie ze względu na to, że monografia została wydana w 2022 r. nie brak w niej odniesień do okresu późniejszego, np. pandemii (s. 9 i in.). Sam Habilitant w monografii wskazuje trzy końcowe ramy czasowe, tj.: 2019 r. (wybory parlamentarne), 31 grudnia 2020 r. (stan prawny ujęty w monografii) oraz połowa listopada 2021 r. (stan prawny w zakresie regulacji dotyczących pandemii). Także początkowa rama czasowa, tj. 2009 r., też jest w jakimś sensie umowna, na co wskazuje hipoteza główna mówiąca o ciągłej ewolucji pozycji wojewody po 1989 r.

Wstęp monografii zawiera wymagane jego elementy, jak: uzasadnienie wyboru problematyki badawczej, w tym na tle zastanej literatury naukowej; cel główny/cele badawcze („*rekonstruowanie i zdefiniowanie pozycji i roli wojewody w systemie decydowania publicznego*”, s. 11); hipotezę główną/ hipotezy pomocnicze; wykorzystane metody i techniki badawcze oraz opis zakresu i struktury pracy.

Wątpliwości może budzić ogólno-universalna hipoteza dotycząca ewolucji pozycji wojewody, którą to Habilitant wykorzystał w tytule monografii z 2020 r. z dookreśleniem „*w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*”. W monografii habilitacyjnej występuje jako hipoteza główna: „*pozycja wojewody w systemie decydowania publicznego w Polsce po 1989 roku podlega ciągłej ewolucji*”. Natomiast monografia jawi się jako dzieło, które ukazuje różnorakie dysfunkcjonalności i niespójności w systemie administracji publicznej (m.in. nieprecyzyjny podział zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej, niewłaściwa struktura organizacyjna administracji publicznej) oraz brak narzędzi / wsparcia procesów decyzyjnych, co jest przedmiotem hipotez szczegółowych. Habilitant przyjęte hipotezy weryfikował poprzez poszukiwanie odpowiedzi na szereg sformułowanych pytań badawczych. Nie przytaczając ich, ze względu na ich wielość, po analizie monografii należy uznać iż daje ona odpowiedzi na każde z nich. Stawiane pytania badawcze były także pomocne w realizacji postawionego celu / celów badawczych pracy.

Habilitant zastosował podejście interdyscyplinarne w zakresie stosowanych metod i technik badawczych oraz wykorzystanej literatury (w szczególności korzysta z tekstów naukowych przedstawicieli nauk prawnych, nauk o zarządzaniu i jakości oraz nauk o polityce i administracji) dla realizacji celu badawczego, wykazania hipotez i odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Przy czym, choć pisze, że przeprowadzono dogmatyczną analizę materiału normatywnego, czyli skorzystano z osiągnięć dogmatyki prawa, to jednak zastanawiające jest dlaczego Habilitant wskazuje, że zastosowano wykładnię językową i systemową (s. 15); czyżby zrezygnował z wykładni funkcjonalnej (*ratio legis*)? Wydaje się jednak, że dostrzega istotność analizy celu wydawanych aktów normatywnych (s. 79), czyli pyta o *ratio legis* danego aktu.

Rozdział 1 „*Konceptualizacja i operacjonalizacja kluczowych terminów badawczych*” obejmuje problematykę teorii podejmowania decyzji (teorię normatywną) oraz analizy decyzyjnej wraz z zasadną krytyką jej pierwotnych założeń. Przybliży także kategorie analizy decyzyjnej, począwszy od zaistnienia sytuacji decyzyjnej, poprzez szczegółową analizę procesu decyzyjnego a kończąc na decyzji (ujmowanej z punktu widzenia różnych dyscyplin) i warunkach niezbędnych do jej wdrożenia. W tym zakresie Habilitant trafnie zwraca uwagę m.in. na kwestie dekoncentracji i delegowania uprawnień do podejmowania decyzji jako

istotnych aspektach decydowania publicznego. W dalszej części rozdziału oprócz wybranej typologii decyzji (porządkującej problematykę rodzajów decyzji, ale też dającej możliwość wskazania nowych podziałów, byleby istniało racjonalne kryterium takiego podziału), Habilitant odnosi się do ryzyka decyzyjnego i zarządzania ryzykiem jako elementu decydowania / zarządzania publicznego. W tym zakresie od ogólnych ujęć ryzyka przechodzi do ryzyka i zarządzania ryzykiem w administracji publicznej, które jak podnosi przyczynia się do świadomych i trafnych decyzji, a w konsekwencji do m.in. sprawnego i efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. Rozdział zamyka analiza istoty i zakresu pojęciowego decydowania publicznego, którego wynikiem jest w szczególności trafna konstatacja, że decydowanie polityczne jest podzbiorem decydowania publicznego, a podejmowanie decyzji w sferze publicznej jest bardziej skomplikowane niż w sferze prywatnej, bo wymaga uwzględnienia większej liczby uwarunkowań i jest obwarowane różnego rodzaju odpowiedzialnością. Ważnym stwierdzeniem sformułowanym w monografii jest także to, że choć decydent publiczny może podejmować decyzje zgodne z programem danej partii lub wyznawanymi wartościami to jednak nie powinien przedkładać dobra partyjnego ponad dobro wspólne i interes państwa (s. 78). Tę tezę bym jeszcze bardziej wzmocnił podstawową zasadą – zasadą legalizmu (tj. na podstawie i w granicach prawa). Swoistym podsumowaniem tej części monografii jest pięć postulatów w zakresie decydowania o sprawach publicznych (s. 80-81). Rozdział ten – dotyczący teoretycznego ujęcia decydowania publicznego – ma charakter wprowadzający w poruszaną problematykę, w ramach którego stosunkowo umiejętnie wkomponowano wątki decydowania / podejmowania decyzji przez wojewodę.

Rozdział 2 „*Wojewoda w systemie decydowania publicznego*” składa się z podrozdziału „*Wojewoda jako element systemu administracji publicznej*”, który *de facto* jest przedstawieniem poglądów na temat istoty i zakresu terminu „administracja”, cech i funkcji administracji oraz zarysu systemu administracji publicznej z klasycznym podziałem na administrację rządową, samorządową i państwową. Wydaje się, iż przy tak sformułowanym tytule należałoby oczekiwać ogólno-teoretycznego nakreślenia roli i pozycji wojewody, czy też rządowej administracji wojewódzkiej w tym systemie. Bezpośrednie powiązanie treści z tytułem i charakterem rozdziału zawierają kolejne podrozdziały wskazujące wojewodę jako podmiot powołany do podejmowania decyzji w systemie decydowania publicznego oraz zakreślające pola decydowania wojewody w przestrzeni publicznej. W tej ostatniej kwestii Habilitant takie pola decydowania określił dość oryginalnie, tzn. nie jak zwykle to się czyni poprzez analizę normatywną, lecz poprzez budżetowanie zadaniowe. Takie podejście w prosty i szybki sposób pozwala zidentyfikować wszystkie pola decydowania wojewody. Mając na

uwadze całokształt merytoryczny i strukturalny pracy wydaje się, że rozdział 2 bez większej szkody dla całości monografii jest zbędny, a zawarte w nim treści można by syntetycznie umieścić w innych rozdziałach.

Rozdział 3 *„Pozycja wojewody w systemie rządzenia państwem”*. W ramach tego rozdziału przybliżone zostały założenia pozycji wojewody (rola, funkcje, znaczenie) w wybranych projektach konstytucji jakie powstały po transformacji ustrojowej z 1989 r. oraz w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. W dalszej części przedstawiono uwarunkowania polityczne, które miały wpływ na uchwalenie ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, a w efekcie na pozycję i rolę wojewody w systemie organów państwowych. Treść podrozdziału *„Kto może być wojewodą? Analiza kryteriów selekcyjnych i podstawowych warunków związanych ze stosunkiem pracy”* w pełni odpowiada jego tytułowi, a dokonana analiza regulacji normatywnych i przedstawienie poglądów, zwłaszcza przedstawicieli doktryny prawa zostało przeprowadzone także w sposób właściwy naukom prawnym. Istotnym dla całej dysertacji jest podrozdział *„Wojewoda versus marszałek województwa - dualistyczny model administracji na szczeblu wojewódzkim”* w którym poddano analizie samorząd terytorialny szczebla wojewódzkiego i jego zadania, ze szczególnym ukazaniem roli i pozycji marszałka województwa w dualistycznym modelu administracji wojewódzkiej. Zasadnie Habilitant podnosi, podobnie jak to czyni się w literaturze, że wskazywane nakładanie się kompetencji wojewody i samorządu województwa ma zasadniczo podłoże polityczne, którym jest konflikt lub rywalizacja czołowych polityków w województwie. Oczywiście są możliwe i występują w praktyce spory merytoryczne (kompetencyjne), ale mają one raczej charakter marginalny. Problematyka sporów, choć na innej płaszczyźnie, jest kontynuowana w kolejnej jednostce redakcyjnej pracy zatytułowanej *„Decentralizacja czy centralizacja? - spór o model rządzenia i miejsce wojewody w systemie władzy”*. Habilitant w wyważony sposób przedstawia poglądy doktryny w tej materii, tzn. ani nie faworyzuje decentralizacji, ani nie demonizuje centralizacji, bo jeśli ma to być wybór merytoryczny to zależy on od rodzaju realizowanych zadań i postawionych do osiągnięcia celów. Dlatego wydaje się, że każde z tych zjawisk akceptuje jako właściwe w określonych warunkach, postulując dla sprawnego funkcjonowania państwa jako całości współdziałanie władz / podmiotów administracji publicznej. Interesujące, a zarazem mające dopełniający charakter do wcześniejszych analiz są rozważania dotyczące politycznego i partyjnego zaplecza wojewodów oraz prezentacja relacji wojewodów z wybranymi grupami interesów. Habilitant zasadnie stwierdza, że stanowisko wojewody ma polityczny charakter, wynikający choćby z istoty systemu administracji rządowej opartej na zasadzie centralizacji i poddanego



kierownictwu Prezesa RM (s. 172). Ta część pracy pozwoliła na faktyczną ocenę pozycji wojewody w systemie rządzenia państwem. Ukazała, że nie zależy ona tylko od przydanych ustawowo kompetencji, ale w dużej mierze zależy także od osoby pełniącej tę funkcję; od jej zaplecza politycznego i lokalnego, które może być dużo słabsze niż posiadają je np. marszałek województwa, czy prezydenci dużych miast. Przeprowadzona przez Habilitanta analiza ogólna i szczegółowa biogramów wybranych wojewodów pozwoliła mu sformułować stosowne wnioski / dokonać faktyczną ocenę pozycji wojewody w systemie decydowania publicznego i systemie rządzenia państwem. Generalnie w okresie 2009-2019 pozycja wojewodów w strukturach partii nie była znacząca, co przekłada się jego zdaniem na decydowanie; to jednak nie oznacza, że lokalnie nie decydują oni o obsadzie wielu stanowisk.

Rozdział 4 „*Wojewoda jako przedstawiciel rady ministrów w województwie*” w początkowej części zawiera jurydyczną analizę zadań i kompetencji Rady Ministrów w kontekście zadań i kompetencji wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie oraz zadań i kompetencji wynikających z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Analiza ta potwierdziła już wcześniej sformułowaną w literaturze tezę, że wojewoda jest najistotniejszym przedstawicielem państwa w terenie, ale czy w praktyce faktycznie podziela stanowisko rządu już nie jest takie oczywiste. Różne uwarunkowania, w szczególności formalno-prawne wpływające na pozycję oraz relacje wojewody z Prezesem RM prezentuje kolejny podrozdział, w którym Habilitant podejmuje próbę przede wszystkim odpowiedzi na pytanie czy te uwarunkowania zapewniają symbiozę, czy też sprzyjają rywalizacji. W tym celu przybliżył problematykę kierowania, kierownictwa i nadzoru Prezesa RM wobec wojewody i przysługujące mu instrumenty, jak choćby wydawanie poleceń czy ocena pracy wojewody. Przy czym jak stwierdza, obecne rozwiązania i praktyka polityczna marginalizują rolę Prezesa RM, gdyż dużą część kompetencji w tym zakresie posiada minister właściwy do spraw administracji, który np. decyduje, jakie informacje trafiają do Prezesa RM – co zasadnie Habilitant ocenia negatywnie (s. 246). To powoduje, iż faktycznie to minister do spraw administracji kieruje pracą wojewodów, a relacje pomiędzy wojewodą i Prezesem RM rozmywiają się. Ponadto zależą one także od pozaprawnych uwarunkowań, jak choćby od stylu kierowania pracami rządu i całą administracją rządową. Wydaje się, iż to kolejna część pracy potwierdzająca, że rola i pozycja polityczna wojewody nie tyle zależy od norm prawnych, co od wielu innych czynników, jak choćby jego zaplecza politycznego.

Mając na uwadze powyższe, może być zaskoczeniem pierwsze zdanie kolejnego podrozdziału, które rozpoczyna się od stwierdzenia, że „*ustrojowy model administracji rządowej w Polsce (...) wydatnie eksponuje rolę prezesa rady ministrów w odniesieniu do*

województw” (s.247). Wydawać by się mogło, że to pomyłka, ale chyba kluczowe słowo to „ustrojowy” (konstytucyjny). Potwierdzają to dalsze akapity dysertacji i niejako kontynuują już wcześniej podniesiony wątek, że brak bardziej szczegółowszych rozwiązań konstytucyjnych powoduje, że ustawodawstwo zwykle może dawać możliwość wprowadzenia różnych i odmiennych rozwiązań ustawowych. Tak jak w przypadku wojewody, gdzie możliwość upoważniania ministra do spraw administracji przez Prezesa RM do wykonywania kierowniczych i nadzorczych kompetencji wobec wojewody powoduje nieczytelność układu władzy, gdzie wojewoda podlega Prezesowi RM i ministrowi do spraw administracji. Minister do spraw administracji łącząc instrumenty Prezesa RM z własnymi, jemu tylko przydzielonymi czyni go faktycznym organem sprawującym kierownictwo nad wojewodą. Ważka jest uwaga końcowa tego podrozdziału, którą można sprowadzić do stwierdzenia, że choć formalnoprawnie nadrzędną pozycję wobec wojewodów mają także inni ministrowie i kierownicy urzędów centralnych to faktycznie *„często pozycję konstytucyjnego ministra próbują przejmować wiceministrowie w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu”*, co deprecjonuje pozycję ustrojową wojewody (s. 254). Istotne dla ukazania roli i pozycji wojewody są poczynione rozważania i uwagi dotyczące kompetencji / instrumentów wojewody wobec administracji niespolonej w województwie („gospodarz ogólny” odpowiedzialny za ochronę interesów państwa jako całości) oraz jako zwierzchnik wojewódzkiej administracji zespolonej. Dopelnieniem tych analiz jest podrozdział dotyczący kompetencji wojewody w zakresie decydowania personalnego w województwie, w ramach którego zostały przeanalizowane podstawy prawne i zasady powoływania i odwoływania albo opiniowania szeregu organów na poziomie województwa. Analiza ta pozwoliła Habilitantowi sformułować wniosek, że choć kompetencje decydowania personalnego wojewody są szerokie, to jednak nawet w ramach administracji zespolonej w województwie są one niespójne, niejednolite i niewystandaryzowane. Ten brak jednolitych rozwiązań systemowych jego zdaniem jest dogodny dla ministrów zwiększających swoje kompetencje w tym obszarze i poszerzających swoje zaplecze polityczne. Pewnym faktycznym ujęciem poruszanej problematyki jest podrozdział w którym zostały przedstawione zidentyfikowane podczas analizy problemy i wyzwania w realizacji funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie (m.in. brak spójnej wizji ustrojowej dotyczącej wojewody, ograniczanie kompetencji wojewody w zakresie decydowania personalnego), które powodują osłabienie jego pozycji. Wskazuje też determinanty pozycji wojewody i pewne propozycje rozwiązań, które przyczynią się do spójnego funkcjonowania państwa, ale także będą miały wpływ na rolę i pozycję wojewody

(np. udział przedstawiciela wojewody w posiedzeniach rządu, wzmocnienie udziału wojewodów w procesie legislacyjnym).

Rozdział 5 „*Decydowanie wojewody w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*” zawiera analizę zadań i kompetencji wojewody oraz jego roli w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. W porównaniu z pozostałymi rozdziałami tej części to rozdział o charakterze szczegółowym, prezentujący ważny, ale tylko zasadniczo jeden z obszarów zadań i kompetencji / decydowania publicznego wojewody. Analizę rozpoczęto od charakterystyki stanów nadzwyczajnych oraz zagadnień bezpieczeństwa narodowego i obrony cywilnej wraz z analizą kompetencji i roli wojewody w tych obszarach. Jak słusznie zauważa działania wojewody w tych obszarach to nie tylko przygotowanie państwa i obywateli do funkcjonowania w tych wyjątkowych okolicznościach, ale też gdy zaistnieją wymagają one podejmowania właściwych decyzji oraz koordynowania sił i środków (zarządzanie kryzysowe) – należy się zgodzić, że to niewątpliwie kluczowy obszar decydowania wojewody. W tym zakresie zostały sformułowane liczne rekomendacje usprawniające system zarządzania kryzysowego. Kolejny, poddany analizie obszar aktywności wojewody to bezpieczeństwo wewnętrzne i utrzymanie porządku publicznego; w ramach tej części pracy Habilitant objął badaniem szereg regulacji prawnych na których podstawie wykazywał kluczową rolę wojewody o szerokich kompetencjach – jak stwierdza – swoistego integratora realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przez inne podmioty. Swoistym dopełnieniem tej problematyki jest analiza roli i zadań wojewody w obszarze działań antyterrorystycznych, pokazująca jej ewolucję w kierunku ograniczenia na rzecz wyspecjalizowanych służb (co nie oznacza że nadal nie jest ona znacząca). Końcowa część rozdziału to przybliżenie zadań i kompetencji w zakresie polityki zdrowotnej i bezpieczeństwa zdrowotnego oraz zadań i kompetencji w okresie pandemii koronawirusa. W tym ostatnim przypadku pojawia się jednak kluczowe pytanie: czy konieczne było w okresie pandemii uchwalanie / wydawanie wielu szczególnych regulacji prawnych (specustaw covidowych itp.)? Czy państwo i jego administracja publiczna, w tym wojewoda nie byłoby w stanie podejmować skutecznych działań na podstawie wcześniej uchwalonych i obowiązujących regulacji? Rozdział ten różni się od pozostałych, także tym, że po pierwsze, przedstawiona analiza wykracza poza zakreślone ramy czasowe 2009-2019 i obejmuje okres pandemii koronawirusa; pod drugie, zawiera na jego końcu wyodrębnioną syntezę analizowanych w tym rozdziale zagadnień wraz z wnioskami i postulatami.

Rozdział 6 „*Decydowanie w ramach kompetencji nadzorczych, kontrolnych i prawotwórczych*” zawiera w pierwszym podrozdziale analizę istoty nadzoru oraz podstaw prawnych i środków nadzorczych w zakresie wykonywania funkcji nadzorczych wojewody nad



samorządem terytorialnym. Przeprowadzona analiza doprowadziła Habilitanta do wniosku, że kompetencje i uprawnienia nadzorcze to kluczowy obszar decydowania wojewody. Jednemu z nich został poświęcony nawet podrozdział, tj. zarządzeniu zastępczemu wojewody jako środkowi nadzorcemu nad samorządem terytorialnym o charakterze pozytywnym, a zarazem wyjątkowym, pozwalającym na zastępowanie organów samorządowych; w praktyce mogącym być wykorzystanym do prowadzenia bieżącej walki politycznej. Stanowienie przez wojewodę aktów prawa miejscowego to kolejny obszar jego decydowania, który zdaniem Habilitanta ma na „*celu zapewnienie spójności i efektywności działania organów państwa w terenie*” (s. 453). Analiza tego zagadnienia zawierająca rys historyczny kształtowania się tego konstytucyjnego źródła prawa, podstawy prawne i formy aktów prawotwórczych wojewódzkiej administracji rządowej pozwoliły na stwierdzenie m.in. braku koherencji rozwiązań w tym zakresie czy też braku istnienia szczegółowych zasad ogłaszania aktów prawa miejscowego, z czym należy się zgodzić. Przedmiotowy rozdział mający w znacznej mierze charakter analizy jurystycznej (analizy dogmatyczno-prawnej) zamyka zagadnienie kontroli (istota, kryteria) w systemie administracji rządowej jako narzędzia wspierającego wykonywanie zadań publicznych i obszar decydowania wojewody.

Rozdział 7 „*Podnoszenie jakości procesów decydowania publicznego - kluczowe obserwacje, wnioski i postulaty*” dotyczy procesów decydowania publicznego w ogóle; rozważaniom poddano istotę prakseologii i jej wykorzystanie dla skutecznego i efektywnego działania oraz scharakteryzowano wybrane dysfunkcje i napięcia w zakresie decydowania publicznego. Kolejne dwa podrozdziały poświęcone są zagadnieniom doradztwa w administracji publicznej i wykorzystaniu w procesach decyzyjnych badań naukowo-eksperymentalnych, narzędzi ICT, *big data* czy sztucznej inteligencji. Analizie poddano istniejące z tego obszaru dokumenty rządowe. W kontekście podnoszenia jakości decydowania publicznego kluczowe są spostrzeżenia i propozycje dotyczące choćby zarządzania przez cele z niezbędnym jego elementem – strategią. Dopełnieniem tej problematyki jest zarządzanie strategiczne zawierające narzędzia i mechanizmy zwiększające jakość działania / decydowania w ogóle i jego wykorzystanie w decydowaniu publicznym. Ta część pracy zawiera osobiste obserwacje Habilitanta, wnioski i postulaty odnoszące się do decydowania publicznego w ogóle.

Rozdział 8 „*Co dalej z wojewodą? - kluczowe wnioski systemowe oraz prawnoustrojowe*” zawiera wnioski dotyczące urzędu wojewody oraz propozycje kierunków zmian systemowych, prawno-ustrojowych dla skutecznego rządzenia państwem; przedstawiono ważniejsze postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* w odniesieniu do ustawy

o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz innych aktów prawnych dotyczących roli i pozycji wojewody. Dokonano także analizy programów partii politycznych w zakresie roli i przyszłości tego ważnego organu, jakim jest wojewoda. Rozdział ten jest swoistym podsumowaniem poczynionych w monografii analiz oraz jest wynikiem przemyśleń Habilitanta nabytych w toku prac badawczych i jego własnych obserwacji. Wśród wielu propozycji można choćby wskazać: wprowadzenie do ustawy zasadniczej katalogu zadań i kompetencji wojewody (choć można o zasadności tego postulatu polemizować); zastąpienie wielu rozproszonych przepisów prawnych jedną regulacją ustawową (wydaje się to trudne do realizacji); wzmocnienie pozycji wojewody; analiza wymagań stawianych kandydatom na wojewodę; nadzór nad wojewodą powinien sprawować tylko Prezes RM; ujednoczenie trybu powoływania i odwoływania szefów administracji zespolonej w województwie itd.

W Zakończeniu Habilitant dokonał podsumowania / syntezy pracy oraz zawarł szereg uwag końcowych i rekomendacji. Do ważniejszych wniosków i konkluzji sformułowanych przez Habilitanta – częściowo już wcześniej istniejących w piśmiennic – można zaliczyć to, że wojewoda: a) jest *„najważniejszym przedstawicielem i emanacją państwa w województwie”* (s. 582); b) ma *„dwie tożsamości funkcjonalno-ustrojowe. Z jednej strony realizuje cele partyjne, a z drugiej pełni funkcje czysto administracyjne (...). Kluczem do sukcesu w wymiarze ustrojowym i prakseologicznym jest zapewnienie synergii między tymi tożsamościami”* (s. 582); c) *„jako podmiot systemu decydowania publicznego uczestniczy w dwóch wyścigach, które cechują różne punkty odniesienia. W wymiarze politycznym ocena skuteczności działań dokonywana jest w horyzoncie krótkookresowym. (...) Skuteczność w wymiarze długofalowym jest z kolei cechą konstytutywną tożsamości administracyjnej”* (s. 582). Jako postulaty w warstwie legislacyjnej wskazuje przede wszystkim na niedoskonałości ustawy z 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, która nie reguluje całościowo i systemowo kompetencji i zadań wojewody oraz nie kształtuje modelu wojewódzkiej administracji rządowej. Zasadnie podnosi, że wielość podmiotów funkcjonujących na poziomie województwa wraz z nieprecyzyjnym podziałem zadań i kompetencji tworzą liczne sytuacje konfliktowe między tymi podmiotami/organami, co z kolei wpływa *„negatywnie na skuteczność procesów rządzenia w ujęciu systemowym oraz pozycję wojewody w systemie decydowania publicznego”* (s. 586). Ponadto *„pozycja prawna wojewody jest bardzo złożona oraz brak jest pełnej koherencji pomiędzy przyznanymi mu kompetencjami a możliwościami ich realizacji przez odpowiednie narzędzia i instrumenty prawne”* (s. 589). Jak podkreśla, to jest dodatkowo potęgowane przez upartyjnianie relacji między tymi podmiotami.

Habilitant zwrócił także uwagę na istniejący wieloletni spór co do kształtu systemu władzy w regionie, wizję ustrojową wojewody itd.; podjął próbę obalenia mitu, że „*wojewoda, reprezentant rządu w województwie jest politykiem, a marszałek województwa - bezpartyjnym fachowcem*” (s. 588); wskazuje także na odmiejszczenie organów administracji publicznej i usług publicznych m.in. przez szersze wykorzystanie ICT.

Monografia zawierając analizę regulacji prawnych (przede wszystkim regulacji konstytucyjnych i administracyjnych, ale także i karnych) i organizacyjnych oraz uwarunkowań politycznych ukazuje wieloaspektowo rolę i pozycję oraz umiejscowienie wojewody w systemie decydowania publicznego. Wyróżnikiem monografii jest interdyscyplinarne i wieloaspektowe podejście badawcze, w tym łączenie metod badawczych z różnych dyscyplin naukowych, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia jej tematyki. Dopelnieniem tego jest łączenie poruszanych zagadnień teoretycznych z ujęciem praktycznym, tj. faktycznym funkcjonowaniem podmiotów administracji publicznej i stosowanymi w praktyce rozwiązaniami wraz z konfrontacją różnych, zwłaszcza sprzecznych stanowisk. *Nota bene* większość istniejących prac naukowych poświęcona jest zasadniczo zagadnieniom prawnym i zarządczym, a także ekonomicznym.

Przedstawiona monografia jest dziełem o nowatorskim ujęciu przedmiotowej problematyki oraz istotnym wkładem w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji, na łamach której Habilitant wyraża własne oryginalne opinie i propozycje zmian. Habilitant dokonał identyfikacji głównych determinant wpływających na system decydowania publicznego, przeanalizował pozycję i rolę wojewody w tym systemie, a także wskazał dysfunkcjonalności oraz istotne kierunki zmian w zakresie doskonalenia tego systemu. Cenne są zwłaszcza końcowe części pracy zawierające wnioski, spostrzeżenia i rekomendacje.

Czy czegoś brakuje w pracy? Jak sam Habilitant przyznaje, nie przeprowadził analizy wszystkich obszarów decydowania publicznego, ale wydaje się to usprawiedliwione, gdyż nie wniosłoby to zasadniczych zmian w ogólnej ocenie roli i pozycji wojewody w systemie decydowania publicznego. Inne mankamenty? Habilitant posługuje się pewnymi skrótami myślowymi jeśli chodzi o materię normatywną, np. posługuje się wyrażeniem urząd wojewody, co nie zawsze jest uprawnione. Przykładowo ze zdania: „*W przypadku niniejszej dysertacji jest to urząd wojewody, a więc konstytucyjnie umocowany terenowy organ administracji rządowej*” (s. 39) wynika, że organem jest „urząd wojewody”, choć *de iure* organem jest wojewoda. Faktem jest, że termin „urząd” jest wieloznaczny i tym terminem nazywa się jednostkę organizacyjną przydaną organowi dla realizacji jego zadań i kompetencji, czy też tak nazywa się stanowisko zajmowane przez daną osobę (np. urząd ministra, urząd wojewody). Ponadto

niezasadnie kwestionuje ukształtowane konstrukcje prawne. Na s. 383 pisze: „*Zapis, iż pracodawcą jest urząd wojewódzki, jest błędny, jest to przepis niespotykany w polskim porządku prawnym. Pracodawcą bowiem w urzędzie wojewódzkim stanowiącym aparat pomocniczy wojewody jest wojewoda lub dyrektor generalny urzędu*”. W tym przypadku należy rozróżnić pojęcia pracodawca i osoba/podmiot wykonujący czynności w imieniu pracodawcy. Przecież np. pracodawcami pracowników samorządowych nie jest starosta, lecz starostwo powiatowe (jednostka organizacyjna). Niemniej jednak jest to praca lokowana w dyscyplinie nauk o polityce i administracji; sam autor podkreśla, iż nie jest to ujęcie prawne, lecz politologiczne. Są także nieliczne niezręczności stylistyczne, czy mankamenty edytorskie, jak np.: etymologii słowa „decyzja” należy szukać w łacinie (s.53); „zatwierdzenia statut urzędu wojewódzkiego” (s.241), „połączona ze stosunkowo niską” (s.586).

Te nieliczne uwagi, które nawet trudno nazwać krytycznymi nie obniżają wysokiej oceny monografii, będącej ważnym osiągnięciem w zakresie badań nad administracją publiczną – rolą i pozycją wojewody w systemie decydowania publicznego. Ogrom pracy włożony przez Habilitanta w kwerendę i analizę źródeł (akty normatywne, monografie, artykuły naukowe, orzecznictwo, dokumenty urzędowe, strony internetowe) pozwoliły całościowo i wieloaspektowo przeanalizować badany obszar. Przedstawiona rozprawa ukazuje kompetencje intelektualne Habilitanta oraz świadczy o znajomości omawianej problematyki. Monografię oceniam jako pozycję wartościową, wnoszącą istotny wkład w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji.

#### *Ocena pozostałego dorobku naukowego*

W pozostałym dorobku publikacyjnym przedstawionym przez Habilitanta są następujące monografie naukowe: 1) zaktualizowana rozprawa doktorska „*Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*”, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015 oraz monografia „*Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*”, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2020; ponad dwadzieścia artykułów naukowych i popularno-naukowych; 24 rozdziały w monografiach naukowych oraz glosa do wyroku i analiza (opublikowana na stronie Ośrodka Analiz Politologicznych i Studiów nad Bezpieczeństwem UW).

Problematyka badawcza Habilitanta dotyczy m.in. zarządzania zasobami ludzkimi (np. K. Mroczka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja*,



red. J. Itrich-Drabarek, E. Borowska, A. Morawski, D. Przastek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015), zarządzania organizacją (np. K. Mrocza, G. Staniewski, T. Szymchel, *W kierunku zarządzania przez cele. Doświadczenia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie*, „Przegląd Służby Cywilnej”, 2012, Nr 3/18), zarządzenia zastępczego wojewody (K. Mrocza, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym uzasadniający wygaszanie mandatu w związku ze złamaniem ustawy antykorupcyjnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1/2021), zarządzania strategicznego w sektorze publicznym (K. Mrocza, A. Niedzielski, *Implementacja zasad i narzędzi zarządzania strategicznego w przestrzeni sprawiedliwości – szanse, wyzwania i zagrożenia*. [w:] *Zarządzanie i nowe technologie ICT w sferze publicznej*, red. M. Lakomy, K. Oświęcimski, Wydawnictwo WAM, Kraków 2017), sprawności i efektywności wykonywania zadań publicznych (K. Mrocza, *The impact of the informatisation of the judiciary on the efficiency and effectiveness of public duties – case study*, [w:] *The challenge of good governance in the European Union*, ed. R. Grzeszczak, Nomos Verlag, Baden-Baden 2016), funkcjonowania służby cywilnej w Polsce (K. Mrocza, K. Paduch, *E-służba przygotowawcza w służbie cywilnej. Doświadczenia Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie*, „Przegląd Służby Cywilnej”, 2010, Nr 6(9); K. Mrocza, J. Itrich-Drabarek, *Równy dostęp obywateli do służby publicznej jako przykład respektowania praw człowieka w Polsce*. [w:] *Bezpieczeństwo, stosunki międzynarodowe, prawa człowieka, tom 3*, red. K. Żarna, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2021; K. Mrocza, D. Długosz, Ł. Świetlikowski, *Request for brief comparative analysis No. 3: On the System of internships in Civil Service the case of Poland*, ed. by I. Rakar, Ljubljana, Slovenia 2019), neutralności politycznej w służbie cywilnej (K. Mrocza, Ł. Świetlikowski, *Neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej w kontekście biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego – perspektywa prawno-politologiczna*. [w:] *Wybory samorządowe. Samorządowe wybory*, red. J. Itrich-Drabarek, J. Otto, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2019), etyki w administracji publicznej (K. Mrocza, J. Itrich-Drabarek, *Etyka administracji publicznej*, [w:] *Etyka sfery publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017; K. Mrocza, J. Itrich-Drabarek, *Ethical by choice or obligation? Ethical management in the civil service in the light of the results of empirical research*, [w:] *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, „Studies in Politics, Security and Society” vol. 18, ed. J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak, Wydawnictwo Peter Lang, Berlin 2018), decydowania publicznego (K. Mrocza, *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach*

*decydowania publicznego w czasach kryzysu epidemicznego*, [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. J. H. Szlachetko A. Bochetyn, Instytut Metropolitalny, Wydawnictwo Bernardinum, Pelplin 2021; K. Mrocza, *Pozycja i rola wojewody w systemie decydowania publicznego w okresie II Rzeczypospolitej (w latach 1919–1928) w kontekście tworzenia struktur administracji terytorialnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 26/2019), bezpieczeństwa, w tym cyberbezpieczeństwa rynku finansowego (K. Mrocza, B. Biderman, *Uwarunkowania prawne nadzoru nad cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” nr 2(87) 2022; K. Mrocza, J. Jastrzębski, *Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa – working paper*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 27 (15), 2022; K. Mrocza, *Fake news as a new category of threat to the system of economic security of the state in the era of epidemic crisis*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 26 (14), 2022) oraz historii ustroju i instytucji politycznych (K. Mrocza, *Problem rewizji konstytucji marcowej w sejmie II kadencji*, „Społeczeństwo i Polityka” 2(23)/2010). Poruszaną problematykę można zamknąć w kilku obszarach aktywności Habilitanta, a są to przede wszystkim zagadnienia organizacji i funkcjonowania systemu (rządowej) administracji publicznej, służby cywilnej, zarządzania w sektorze publicznym, decydowania publicznego oraz kwestii związanych z bezpieczeństwem. Szczególną uwagę należy przede wszystkim zwrócić na monografię: *Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2020, ss. 282. Już jej tytuł jest zbieżny, czy też jest kontynuowany w hipotezie głównej monografii habilitacyjnej. Można nawet powiedzieć, że te dwie monografie to dwuczęściowe opracowanie dotyczące roli i pozycji wojewody, a hipoteza główna monografii habilitacyjnej jest właściwa także dla pozycji z 2020 r.

Habilitant wyniki swoich badań naukowych publikował w czasopismach (m.in.: *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, *Samorząd Terytorialny*, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, *Zarządzanie Publiczne*, *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, *Przegląd Legislacyjny*, *Polityka i Społeczeństwo*) oraz wydawnictwach krajowych (Wolters Kluwer, Elipsa, Aspra, Difin, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego) i zagranicznych (Routledge Taylor & Francis Group, Peter Lang, Nomos Verlag). Ponadto hasła w Encyklopedii Administracji Publicznej oraz teksty na łamach prasy (m.in. *Dziennik Gazeta Prawna*). Łącznie wskazano ponad 60 pozycji publikacyjnych.

Analiza przedstawionych publikacji pozwala stwierdzić, że ich cechą wspólną i wyróżnikiem są rekomendacje w zakresie zmian i usprawnień w analizowanych obszarach funkcjonowania państwa/administracji publicznej, które przynajmniej w jakiejś części są wynikiem aktywności zawodowej Habilitanta w strukturach administracji publicznej. Mając na uwadze całość pozostałego dorobku publikacyjnego, co najmniej część z przedstawionych opracowań, w tym w szczególności monografia „*Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*” może być zakwalifikowana jako wnoszące istotny wkład w dyscyplinę nauk o polityce i administracji. Swoistym potwierdzeniem uznania dorobku naukowego Habilitanta są także przedstawione cytowania.

#### *Aktywność naukowa poza macierzystą uczelnią*

Jednym z kryteriów/warunków nadania stopnia doktora habilitowanego jest wykazywanie się istotną aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni. Do takiej aktywności Habilitanta należy zaliczyć, po pierwsze to, że poza wskazanymi już wcześniej miejscami pracy odbył: 1) staż naukowy na Wydziale Socjologiczno-Historycznym Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 7-21stycznia 2019 r.; 2) staż naukowy w Stacji Badawczej Polskiej Akademii Nauk w Wiedniu, Wiedeń 10-14 listopada 2021 r.; 3) staż naukowy w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, Szczytno 29 listopada-10 grudnia 2021 r. Po drugie, bierze udział w przygotowaniach i organizacji międzynarodowych kongresów praw człowieka, współpracując w wymiarze badawczym z pracownikami innych uczelni. Po trzecie, uczestniczył i wyniki swoich badań prezentował na konferencjach i seminariach w wielu ośrodkach naukowych (uczestniczył w prawie 40 konferencjach/seminariach naukowych, wygłaszając na części z nich referat).

Powyższe potwierdza, że Habilitant wykazuje się także aktywnością naukową w więcej niż jednym ośrodku naukowym, a przynajmniej część tej aktywności może być oceniona jako istotna z perspektywy nauk o polityce i administracji.

#### *Inne wybrane osiągnięcia (m.in. dydaktyczne, organizacyjne)*

Habilitant uczestniczył w pracach kilku zespołów badawczych realizujących projekty finansowane w drodze konkursów krajowych lub zagranicznych. Wyniki swoich badań i aktywności naukowych popularyzuje także na łamach mediów oraz przy okazji innych wydarzeń (np. spotkania z uczniami i studentami), w tym aktywności związane z edukacją

w zakresie bezpieczeństwa rynku finansowego. Za swoją działalność naukową otrzymywał nagrody. Jest także współredaktorem kilku monografii naukowych i autorem recenzji. Ma także osiągnięcia w działalności naukowo-eksperymentalnej.

Poza ww. działalnością prowadził i prowadzi działalność dydaktyczną (zajęcia z wielu przedmiotów m.in. z zakresu administracji publicznej, samorządu terytorialnego, zarządzania publicznego, finansów publicznych, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa wewnętrznego itd.). Był promotorem ok. 20 prac licencjackich i magisterskich. Brał udział w przedsięwzięciach o charakterze organizatorskim, w tym organizacji konferencji naukowych (jako członek komitetu organizacyjnego konferencji wskazano ok. 20 pozycji).

Podsumowując, pozytywnie oceniam osiągnięcia dydaktyczne, organizacyjne i popularyzujące naukę.

### *Konkluzja*

Habilitant jest autorem interesujących i wartościowych monografii oraz stosunkowo licznych tekstów zamieszczonych w czasopiśmie i monografiach wieloautorskich. Przedstawiona monografia jako główne osiągnięcie naukowe w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego oraz ocena pozostałego dorobku naukowego i innych aktywności dr Kamila Sylwestera Mrocza prowadzi do konkluzji, iż spełnia on wymagania stawiane kandydatom do stopnia naukowego doktora habilitowanego. Jego dokonania wskazują, że posiada umiejętności konieczne do prowadzenia samodzielnej pracy naukowo-badawczej, a wyniki jego dotychczasowych badań (główne osiągnięcie naukowe oraz przedstawione wyniki pozostałych badań naukowych) stanowią istotny wkład w wiedzę na temat funkcjonowania administracji publicznej, w szczególności decydowania publicznego, a tym samym w dyscyplinę nauki o polityce i administracji.

W związku z powyższym rekomenduję dopuszczenie dr Kamila Sylwestera Mrocza do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki o polityce i administracji.



Dr hab. Ambroży Mitus