

Prof. dr hab. Jacek Zieliński

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

**Ocena dorobku oraz osiągnięcia naukowego dr. Kamila Sylwestra Mroczi
w postępowaniu o nadanie stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie
nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji**

Podstawą napisania recenzji była analiza i ocena osiągnięć Kandydata w świetle wymogów art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.). W świetle powyższego w recenzji należy odpowiedzieć na dwa zasadnicze pytania:

- 1) Czy monografia wskazana przez Kandydata jako osiągnięcie naukowe zawiera znaczny wkład w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji oraz na czym ten wkład polega?
- 2) Jakie osiągnięcia Kandydata wskazują na Jego istotną aktywność naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej?

I. Podstawowe informacje o Kandydacie:

Doktor Kamil Sylwester Mrocza jest zatrudniony jako adiunkt w Katedrze Nauk o Państwie i Administracji Publicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wykształcenie:

- Licencjat, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Katedra Politologii, licencjat politologii, wyróżnienie Dziekana Wydziału za pracę licencjacką (2007);
- Magister, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Nauk Politycznych, studia magisterskie w zakresie nauk politycznych, studia ukończone z wyróżnieniem Rektora UW – dyplom *summa qum laude* (2009);
- Studia podyplomowe, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Nauk Politycznych, studia podyplomowe w zakresie administracji rządowej i samorządowej (2010);



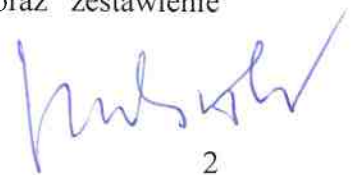
- Studia podyplomowe, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Instytut Nauk Politycznych, studia podyplomowe w zakresie kontroli instytucji publicznych (2010);
- Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, praca doktorska wyróżniona przez Radę Wydziału (2014);
- Studia *Executive MBA*, Uniwersytet Warszawski, Międzynarodowe Centrum Zarządzania, Wydział Zarządzania – studia *Executive Master of Business Administration* – ukończone z wyróżnieniem (2017).

Przebieg pracy zawodowej:

- 2011-2015 – Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, współpraca na podstawie umów-zlecenia;
- 2015-2017 – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, kierownik zakładu Zarządzania Strategicznego i Finansów, wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych i Instytucie Zarządzania i Inżynierii Produkcji;
- 2017-2019 – Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, adiunkt;
- od 2019 – obecnie – Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, adiunkt.


II. Ocena osiągnięcia naukowego przedłożonego w postępowaniu

Habilitant jako osiągnięcie naukowe wskazał monografię *Wojewoda w systemie decydowania publicznego III Rzeczypospolitej Polskiej (2009-2019)*, ISBN 978-83-8017-453-5, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2022, ss. 672. Już na wstępie należy podkreślić, że przedłożona do oceny monografia jest bez wątpienia istotną i wartościową pozycją na polskim rynku wydawniczym. Zgodnie z deklaracją Autora została napisana z wykorzystaniem dorobku metodologicznego i metodycznego właściwego dla dyscypliny nauki o polityce i administracji. Należy zaznaczyć, że recenzowana monografia jest pracą bardzo obszerną objętościowo. Liczy blisko 700 stron. Objętość jest jednak uzasadniona z perspektywy tematyki badań podjętych przez Autora. Swoją naukową uwagę poświęcił bowiem kluczowemu urzędowi w systemie decydowania publicznego III Rzeczypospolitej Polskiej. Monografia została podzielona na wstęp, osiem rozdziałów podzielonych na trzy części, zakończenie oraz zestawienie bibliograficzne.



Konstrukcja pracy nie budzi moich zastrzeżeń. Podział na trzy części i w dalszej kolejności na rozdziały pozwolił na zachowanie spójności prowadzonego wywodu. Imponująca pod względem ilościowym jest bibliografia. Obejmuje ona kilkaset monografii, artykułów naukowych, źródeł prawnych oraz źródeł internetowych. Wykonana przez Habilitanta kwerenda zasługuje na pełne uznanie. Bibliografia może stanowić wartościowe źródło dla osób prowadzących badania naukowe w zakresie funkcjonowania terenowych organów administracji rządowej oraz decydowania publicznego. Moich zastrzeżeń nie budzi również część metodologiczna monografii. Zawiera ona kluczowe elementy, które są wymagane w pracach naukowych. Habilitant słusznie określił kryteria m.in. rzeczowe, temporalne czy przestrzenne, które wyznaczają granicę pola badawczego. Kryterium rzeczowe ocenianej monografii ograniczono do urzędu wojewody, a więc organu wojewódzkiej administracji rządowej oraz przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. Kryterium temporalne ograniczono do lat 2009-2019, a przestrzenne do terytorium RP. Zastosowane kryteria nie budzą moich wątpliwości pod kątem celów pracy. Jak wskazuje Habilitant, celem badawczym jego pracy jest zrekonstruowanie i zdefiniowanie pozycji i roli wojewody w systemie decydowania publicznego w latach 2009-2019. Na potrzeby prowadzonych rozważań przyjął hipotezę główną i dwie pomocnicze oraz sformułował szereg pytań badawczych. Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że przedmiot badań Habilitanta uzasadniał umiejętne zastosowanie interdyscyplinarnego podejścia metodologicznego. Cel ten udało się dr. Mrocze osiągnąć. W swoich badaniach wykorzystał bowiem dorobek metodologiczny właściwy dla nauki o polityce i administracji, nauk prawnych oraz nauk o zarządzaniu. W pewnych aspektach badań Habilitant odnosił się również do dorobku z zakresu nauki o bezpieczeństwie. W tym kontekście trzeba stwierdzić, że zastosowane podejście neoinstytucjonalne do badań oraz dobór metod badawczych świadczy o dojrzałości badawczej Habilitanta.

Część pierwsza *Decydowanie publiczne – ujęcie teoretyczne* została podzielona na dwa rozdziały. Mają one charakter wprowadzający do dalszych rozważań. Rozdział pierwszy – co szczególnie wartościowe w monografii naukowej – zawiera konceptualizację kluczowych z perspektywy procesu badawczego terminów badawczych – oraz analizę teoretycznych aspektów decydowania politycznego i publicznego. W rozdziale drugim scharakteryzowano urząd wojewody w systemie decydowania publicznego. W tej części pracy Habilitant zdefiniował podstawowe pola decydowania wojewody w przestrzeni publicznej. Część druga pracy jest – w mojej ocenie – kluczową częścią opracowania. Jest ona równocześnie najbardziej rozbudowana. Rozważania w tej części pracy rozpoczynają analizę pozycji wojewody w systemie rządzenia państwem, począwszy od procesu konstytucjonalizacji urzędu wojewody w świetle

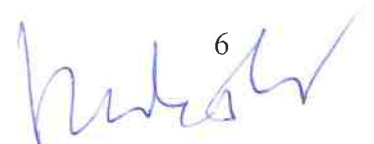


ustawy zasadniczej z 1997 r. Następnie Autor dokonuje politologicznej analizy przyczyn reformy tego urzędu w okresie rządów koalicji PO-PSL. Stara się zdiagnozować motywy (systemowe, ustrojowe i polityczne) decydujące o kształcie przyjętych założeń ustawowych. Ciekawe i wartościowe są rozważania dotyczące dualistycznego modelu wojewódzkiej administracji oraz sporu dotyczącego modelu rządzenia w Polsce (decentralizacja vs. centralizacja). Wnikliwa analiza tej części pracy pozwala na sformułowanie wniosku, że Habilitant opowiada się za zwiększeniem pozycji i roli wojewody w systemie terenowych organów administracji publicznej. Czwarty rozdział pracy poświęcony jest konstytucyjnej funkcji wojewody zdefiniowanej w art. 152 Konstytucji. Habilitant w uporządkowany i przemyślany sposób analizuje kompetencje i zadania wojewody jako przedstawiciela rady ministrów w województwie, instytucjonalno-systemowe i polityczne uwarunkowania relacji prezesa rady ministrów z wojewodami, mechanizmy i zasady współpracy wojewodów z ministrami i kierownikami urzędów centralnych, kompetencje wojewody w zakresie decydowania publicznego oraz relacje z wojewódzką administracją zespoloną i niezespoloną. Habilitant w tej części pracy zdefiniował również najważniejsze – w jego ocenie – problemy i wyzwania związane z realizacją funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie. W tej części Habilitant sformułował kilka wniosków, które stanowią rzetelną bazę do dalszych rozważań. Po pierwsze słusznie pisze On, że decydentów politycznych cechuje brak spójnej wizji ustrojowej dotyczącej urzędu wojewody oraz szerszej systemu administracji publicznej, a decyzje o kolejnych reformach realizują „partykularne cele partyjne”. Po drugie, Habilitant słusznie podkreśla konieczność zwiększenia roli wojewody w procesie legislacyjnym. Po trzecie dr Mroccka zwraca uwagę na problem niskich wynagrodzeń w urzędach terenowej administracji zespolonej i niezespolonej, skutkujący niskim poziomem merytorycznym kadr urzędniczych. Z problemem tym państwo polskie boryka się od lat, jednak problem nie został rozwiązany do dzisiaj. O tym, jak ważni są pracownicy terenowej administracji rządowej, przekonaliśmy się boleśnie w początkowym okresie pandemii. W rozdziale piątym *Decydowanie wojewody w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego* Autor porusza szereg istotnych zagadnień. Swoje rozważania rozpoczyna od analizy kompetencji decyzyjnych wojewody w zakresie stanów nadzwyczajnych. Następnie przechodzi do egzegezy obszarów decydowania wojewody w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego i obrony cywilnej, dochodząc do wniosku, że „pozycja i kompetencje wojewody w systemie bezpieczeństwa narodowego RP są znaczące” jednak niezbędne jest przeprowadzenie kilku zmian legislacyjnych precyzujących kwestie związane z wydawaniem poleceń przez wojewodę, zarówno podmiotom administracji zespolonej, jak i administracji samorządowej. Kolejny

podrozdział tej części pracy porusza zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym na poziomie wojewódzkiej administracji rządowej. Bez wątplenia kompetencje wojewody w tym zakresie są istotne i w znaczący sposób definiują tożsamość ustrojową wojewody.

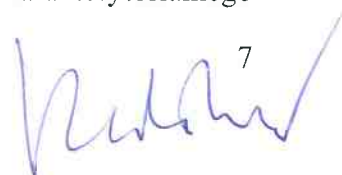
W wyniku przeprowadzonych badań i analiz Autor dochodzi do kilku ciekawych postulatów i wniosków. Po pierwsze uważa, że należy bezwzględnie zastąpić dzisiejszą obronę cywilną nowoczesną ochroną ludności, która „będzie ściśle zintegrowana z zarządzaniem kryzysowym i uwzględni kluczową rolę wojewody w systemie bezpieczeństwa”. W jego ocenie obecnie „obrona cywilna to *de facto* mało użyteczne szczątki dawnego systemu, który został rozmontowany w latach 2003-2006. Warto rozważyć model szwedzki, w którym ważną rolę odgrywa edukacja i samoorganizacja społeczeństwa i który integruje ochronę ludności z zarządzaniem kryzysowym”. Po drugie zwraca słuszną uwagę, na konieczność doprecyzowania uprawnień wojewody w zakresie wydawania poleceń organom jednostek samorządu terytorialnego w fazie reagowania kryzysowego oraz nadanie wojewodom uprawnień kontrolnych wobec starosty i burmistrza w zakresie zarządzania kryzysowego, analogicznie do istniejących uprawnień w obszarze obrony cywilnej i pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zdaniem Autora paradoksem jest, że wojewoda w obecnych uwarunkowaniach prawnych może kontrolować wykonywanie zadań w obszarach mających na co dzień dużo mniejsze znaczenie niż zarządzanie kryzysowe, takich jak pozamilitarne przygotowania obronne i obrona cywilna. Po trzecie Habilitant postuluje konieczność uzupełnienia systemu ochrony infrastruktury krytycznej o obiekty (lub najlepiej usługi w podejściu procesowym) szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego oraz przyznanie wojewodzie stosownych uprawnień w zakresie ich wyłaniania i sprawowania kontroli nad ich zabezpieczeniem. Jego zdaniem „brak tego elementu wpływa negatywnie na system ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce. Po takiej zmianie infrastruktura krytyczna na poziomie województwa i niższych szczebli tworzyłaby sieć elementów zabezpieczających ciągłość działania usług dla lokalnych społeczności i organów administracji” (s. 336-337). Autor w rozdziale piątym podjął również próbę eksplikacji roli i zadań wojewody w działaniach antyterrorystycznych. Obszar ten nie był do tej pory częstym obszarem aktywności naukowej. Autor słuszenie podkreśla, że pozycja i zadania wojewody w zakresie działań antyterrorystycznych ewoluowała na przestrzeni ostatnich kilku lat, zaś rola wojewody została ograniczona na rzecz wyspecjalizowanych jednostek ABW, Policji i ŻW. Jego zdaniem zmiana wynikała z dążenia do zwiększenia profesjonalizmu tych działań, wobec braku adekwatnych do tego kompetencji i zasobów w strukturze urzędów wojewódzkich. Za trafny należy również uznać pogląd, że przejrzystość systemu prawnego powoduje konieczność nowelizacji

przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowy w zakresie, w jakim powierzają wojewodzie zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. W swoich badaniach Autor uwzględnił również – wychodzące poza ramy temporalne pracy – kompetencje i zadania wojewody w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2. Aktywność tę należy ocenić pozytywnie, mając na uwadze fakt, że w warunkach pandemii istotnie zwiększono kompetencje decyzyjne wojewodów w związku z koniecznością opanowania sytuacji pandemicznej na terenie Polski. Rozdział szósty *Decydowanie w ramach kompetencji nadzorczych, kontrolnych i prawotwórczych* ma w znaczącej mierze wymiar analizy normatywno-prawnej. Poruszono w nim kwestie związane z: nadzorem wojewody nad uchwałami i zarządzeniami organów samorządu terytorialnego; zarządzeniem zastępczym wojewody; stanowieniem aktów prawa miejscowego oraz funkcjami kontrolnymi wojewody. Szczególnie wartościowa pod kątem empirycznym jest trzecia część monografii *Prakseologia decydowania publicznego i analiza prognostyczna*. W części tej umieszczono dwa rozdziały. Rozdział siódmy prezentuje kluczowe obserwacje, wnioski i postulaty związane z podnoszeniem jakości procesów decydowania publicznego. Rozważania w tej części pracy Autor rozpoczyna od dokonania analizy możliwości wykorzystania dorobku prakseologii w profesjonalizacji procesów decyzyjnych realizowanych w przestrzeni publicznej. Jego zdaniem wykorzystanie dorobku prakseologii w decydowaniu publicznym jest warunkiem *sine qua non* zwiększania jakości i efektywności rządzenia. W kolejnym podrozdziale przeprowadzono egzegezę najważniejszych – w ocenie Autora – dysfunkcji i napięć w procesach decydowania publicznego. Wzrost praktycznej użyteczności i przyczynkowości do dalszych badań stanowi zaproponowane przez Autora wyliczenie typowych nieprawidłowości, tzw. grzechów głównych procesów decyzyjnych. Zaliczono do nich m.in.: wadliwość obiegu informacji oraz nadmiar informacji nieistotnych z perspektywy problemu decyzyjnego; rytualizm i formalizm; wadliwość mechanizmów rozliczania celów i efektów pracy; nieadekwatność narzędzi i mechanizmów zarządzania; brak adekwatnych narzędzi wspierających procesy rekrutacyjne; brak odpowiedniego zaplecza eksperckiego; brak odpowiednich kompetencji decydenta, na przykład przywódczych, menedżerskich (delegowanie) oraz komunikacyjnych; nieumiejętne identyfikowanie ryzyk decyzyjnych; brak zdolności do współpracy z otoczeniem zewnętrznym; brak wzajemnego zaufania polityków i urzędników; brak wizji i misji organizacji oraz jej roli w szerszym kontekście decydowania rządowego; nieumiejętne wykorzystanie zasobów eksperckich i naukowych; nadmierna centralizacja procesów decyzyjnych; niespójność celów strategicznych z celami operacyjnymi oraz brak mapy powiązań celów oraz konflikty polityczne wynikające z konkurencji celów

6


partykularnych. Katalog ten oczywiście nie wyczerpuje wszystkich „grzechów”, jednak daje podstawę do podjęcia dyskusji i wdrażania mechanizmów korekcyjnych/mitygujących ryzyka. Wartościową i aktualną część rozważań monografii zawiera podrozdział *Decydowanie publiczne w epoce cyfryzacji i sztucznej inteligencji*, w którym Autor analizuje możliwości wykorzystania narzędzi ICT m.in. *Big Data* oraz *AI* w zwiększaniu jakości procesów decyzyjnych. Prezentuje różne możliwości wykorzystania tych narzędzi, jednak słusznie konstatuje, że „nie zastąpią one menedżera publicznego w podejmowaniu decyzji”, dodając, że „odpowiedzialność za podejmowane decyzje – niezależnie od wsparcia narzędzi i systemów informatycznych – zawsze spoczywa na człowieku. Nie można o tym zapominać. Wszystkie działania i narzędzia mają na celu wesprzeć decydenta w wyborze najlepszej decyzji, ale nie zastępują go w tym działaniu” (s. 514). W swoich rozważaniach zwraca również uwagę na istotny aspekt związany z odpowiedzialnością algorytmów za podejmowanie decyzji. Na dziś zagadnienia te nie są jednoznacznie rozstrzygnięte, co powoduje pewne ograniczenia w zakresie stosowania sztucznej inteligencji w decydowaniu publicznym.


Rozdział ósmy monografii zatytułowany *Co dalej z wojewodą? – kluczowe wnioski systemowe oraz prawnoustrojowe* prezentuje przemyślenia Autora związane z reformą centrum rządowego, (którą Autor uważa za istotną przesłankę skutecznego rządzenia państwem) oraz przyszłością urzędu wojewody i wojewódzkiej administracji rządowej w świetle deklaracji programowych najważniejszych partii politycznych w Polsce. Klamrą spinającą tę część pracy są wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. W kontekście reformy centrum rządowego Autor formułuje kilka postulatów, które jak twierdzi, mają być przyczynkiem do podjęcia debaty na temat potencjalnych kierunków zmian w systemie rządzenia państwem. Jego zdaniem punktem wyjścia do rozmowy o reformowaniu państwa powinna być analiza katalogu „zadań i usług świadczonych przez administrację publiczną (państwową, rządową i samorządową). Obecnie wiele kompetencji i procesów jest sztucznie dzielonych między różne instytucje publiczne”, dodając, że obecnie „poszczególne urzędy i stojący na ich czele decydenci rywalizują między sobą, co powiększa jedynie chaos”. Trudno dyskutować z tak postawionym wnioskiem jednak należy zwrócić uwagę, że – szczególnie w warunkach polaryzacji na scenie politycznej – może on zostać wykorzystany do realizacji partykularnych celów politycznych. Zakładam jednak, że Autor wierzy w koncepcję długofalowego planowania i budowania rozwiązań, które przetrwają w systemie prawnym przez okres dłuższy niż jedna, czy dwie kadencje parlamentarne. Kolejny wniosek związany z optymalizacją struktury podmiotów tworzących system administracji publicznej w Polsce odnosi się do konieczności zmniejszenia liczby jednostek sektora publicznego realizujących usługi publiczne na różnych poziomach podziału terytorialnego

 7

państwa. W kontekście administracji samorządowej Autor pisze, że „obecne rozdrobnienie w samorządzie terytorialnym nie wpływa pozytywnie na profesjonalizację sposobu świadczenia usług publicznych”. Należy również podzielić pogląd Autora, że decentralizacja stała się jednym z najistotniejszych megatrendów w reformowaniu systemów administracyjnych demokratycznych państw, oraz że „procesy decentralizacji władzy generują liczne wyzwania” (s. 585). W tym kontekście rację ma Autor pisząc, że w kontekście procesów centralizacji/decentralizacji usług publicznych należy zwrócić uwagę na kwestie związane ze standaryzacją i informatyzacją procesów i usług świadczonych przez podmioty publiczne, w tym podmioty rządowej administracji na poziomie wojewódzkim. Jego zdaniem „w najbliższej przyszłości obserwować będziemy megatrendy związane z cyfrową centralizacją usług publicznych. Tendencja a zapoczątkowana została w biznesie, a pandemia (a następnie wojna w Ukrainie – przyp. autora) przyspieszyła jego recepcję do sektora publicznego” (s. 585).

Analizując kwestie sporu zwolenników koncepcji dalszej decentralizacji państwa oraz przeciwników tego modelu Autor prowokacyjnie stwierdza, że – w jego opinii – „decydującym czynnikiem dla interesariuszy systemu administracji publicznej jest jakość oraz czas realizacji usługi. Można zaryzykować twierdzenie, że spory o podział kompetencji między administrację samorządową i rządową leżą wyłącznie w interesie polityków, samorządowców i urzędników. Przeciętnego odbiorcy usługi publicznej nie interesuje szczegółowo, który podmiot władzy publicznej ją zrealizował”. Stwierdzenie to jest kontrowersyjne, jednak zwraca uwagę na istotny problem związany z działaniem różnego rodzaju grup interesów, w których interesie leży debatowanie na tematy zastępcze i pomijanie realnych problemów odbiorców usług publicznych. Podzielał bowiem pogląd, że wieloletnie procesy informatyzacji państwa powinny z jednej strony zwiększyć jakość usług publicznych, a z drugiej optymalizować wydatki publiczne.

Kolejny kontrowersyjny wniosek, który poniekąd jest wynikiem stanowiska Habilitanta w zakresie koncepcji „cyfrowej centralizacji usług publicznych”, odnosi się do kwestii związanych z właściwością organów administracji publicznej. W ocenie Autora niezbędne jest odmiejscowienie organów samorządowej i rządowej administracji oraz budowa profesjonalnych centrów kompetencyjnych. Postulat ten jest poniekąd rewolucyjny, ponieważ narusza obecne *status quo*, jednak jest wart podjęcia pogłębionej analizy i debaty. Autor w swojej pracy nie dostarczył bowiem jednoznacznych dowodów, że koncepcja ta znajduje racjonalne uzasadnienie. Wynika to zapewne z założeń badawczych, które Autor przyjął, definiując proces badawczy.

 8

Dla badaczy z zakresu dyscypliny nauki o bezpieczeństwie interesujący jest wniosek Autora związany z koniecznością poszerzenia konstytucyjnego katalogu w zakresie stanów nadzwyczajnych. W jego opinii sytuacja geopolityczna i postępujące procesy informatyzacji instytucji publicznych, w tym systemów infrastruktury krytycznej państwa powodują konieczność rozpoczęcia poważnej debaty na temat konieczności wprowadzenia kolejnego stanu nadzwyczajnego związanego wprost z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. Znaczącym atutem recenzowanej monografii jest bez wątpienia analiza obejmująca doświadczenia Autora płynące z faktu zatrudnienia w urzędach administracji rządowej. Wiele propozycji, wniosków i postulatów popartych jest obserwacją uczestniczącą, co bez wątpienia zwiększa walor merytoryczny. Z częścią wniosków można oczywiście polemizować – zwłaszcza w kontekście konieczności centralizacji zadań publicznych – jednak w kontekście bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego postulat ten jest w pełni uzasadniony. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pod auspicjami powinny być scentralizowane kluczowe kompetencje związane z bezpieczeństwem.

Reasumując należy stwierdzić, że przedłożona do oceny monografia porusza ważne zagadnienia związane z umiejscowieniem wojewody w systemie decydowania publicznego i stanowi istotny wkład w rozwój nauk o polityce i administracji. Przedmiot podjętych badań ma moje pełne uznanie z uwagi na istniejące luki w doktrynie oraz znaczenie urzędu wojewody w systemie decydowania publicznego. Monografia – jak wynika z autoreferatu i załączonej dokumentacji – wieńczy wieloletni proces badawczy. Co istotne, jego wynikiem oprócz monografii przedstawionej do oceny była praca wydana w 2020 r. i zatytułowana *Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*, Warszawa 2020, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Poza monografią przedstawioną jako główne osiągnięcie naukowe Habilitant w swoim dorobku ma kilkadziesiąt innych publikacji naukowych. Dorobek pod względem ilościowym nie budzi zatem wątpliwości. Zgodnie z przedłożonym wnioskiem prezentuje się on następująco:

- 4 monografie naukowe, w tym 2 wydane po uzyskaniu stopnia doktora, zaktualizowana rozprawa doktorska wydana w 2015 r. oraz współautorska dwujęzyczna monografia poświęcona służbie cywilnej w Polsce;
- 3 redakcje monografii naukowych;
- 1 wybór i opracowanie dokumentów i źródeł;
- 24 artykuły naukowe i popularno-naukowe;

 9

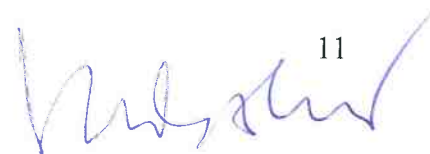
- 24 rozdziały w monografiach naukowych;
- 2 raporty;
- 5 recenzji prac naukowych;
- 1 glosa do wyroku;
- 19 haseł encyklopedycznych;
- 7 tekstów na łamach prasy.

Habilitant w autoreferacie wskazuje, że jego główne pola badawcze ogniskują się wokół organizacji i funkcjonowania systemu administracji publicznej w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem centralnej i wojewódzkiej administracji rządowej), zarządzania w sektorze publicznym, decydowania publicznego oraz kwestii związanych z bezpieczeństwem. Na potrzeby kategoryzacji wydzielił On następujące bloki tematyczne: organizacja i zarządzanie administracją publiczną; służba cywilna; decydowanie publiczne; bezpieczeństwo państwa i rynku finansowego, w tym cyberbezpieczeństwo i pozostałe badania oraz recenzje i glosy.

Ilościowo i jakościowo chciałbym zwrócić uwagę na blok dotyczący badań nad instytucją służby cywilnej. Badania w tym zakresie prowadzone są od początku aktywności naukowej Habilitanta. Efekty badań w tym zakresie były publikowane zarówno przed uzyskaniem stopnia doktora, jak i w okresie po uzyskaniu stopnia. Należy również podkreślić, że Habilitant prowadził badania empiryczne związane z funkcjonowaniem służby cywilnej. Moją uwagę zwróciły trzy aktywności badawcze w tym zakresie. Pierwsza dotyczyła możliwości ustanowienia służby cywilnej na poziomie samorządu terytorialnego. Projekt ten był realizowany przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach środków unijnych. Drugi z projektów, w których brał udział, miał charakter międzynarodowy i był realizowany we współpracy z University of Ljubljana's Faculty of Administration. Jak wskazuje Habilitant, efektem projektu był raport dotyczący staży w polskiej służbie cywilnej: *On the system of internships in Civil Service the case of Poland*. Trzeci z projektów badawczych związany ze służbą cywilną był realizowany z okazji 100-lecia powstania tej instytucji. Jego efektem była międzynarodowa konferencja oraz wartościowe poznawczo raporty związane z percepcją służby cywilnej. Jak zaznaczyłem, badania nad służbą cywilną stanowią istotną część aktywności naukowej Habilitanta. Z racji ograniczeń dokonywanej oceny przywołam jedynie najważniejsze artykuły publikowane w czasopiśmie o renomowanej pozycji. Analizę rozpocznę od ostatnio publikowanych tekstów. Na uwagę na pewno zasługuje wspólny tekst – K. Mroczyński, J. Jastrzębski, *Organizacyjno-prawne i systemowe konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. (K 2/09) w kontekście możliwości*



funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, „*Studia Iuridica*” nr 92, 2022. Jak podkreślono we wniosku, najważniejszym celem tego tekstu była analiza organizacyjno-prawnych i systemowych konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w kontekście możliwości funkcjonowania korpusu służby cywilnej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego. Autorzy postawili i weryfikowali tezę, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie zamknęło możliwość ustanowienia w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego korpusu służby cywilnej, co spowodowało istotne konsekwencje ustrojowo-prawne i organizacyjne, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Wartościowe są w mojej ocenie wnioski sformułowane w tym tekście, bowiem prezentują one perspektywę zarówno dogmatyczno-prawną, jak i politologiczną. Autorom udało zidentyfikować się nieoczywiste skutki przywołanego w tekście orzeczenia sądu konstytucyjnego. Drugi z tekstów, który chciałbym przywołać, został opublikowany w cenionym czasopiśmie „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” – K. Mrocza, *Służba cywilna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 3/2021. Celem artykułu była analiza dorobku sądu konstytucyjnego w zakresie dotyczącym służby cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem jej konstytucyjnych aksjomatów. Na potrzeby prowadzonych rozważań Habilitant założył, że „Trybunał Konstytucyjny w ciągu 20 lat wydał szereg istotnych orzeczeń dotyczących kształtu instytucji służby cywilnej i jej aksjomatów, jednak dorobek ten nie jest w pełni wykorzystywany przez decydentów w modernizowaniu tej instytucji, dlatego, że sąd konstytucyjny dąży do ograniczenia polityzacji i upartyjnienia służby cywilnej, zaś w interesie polityków jest możliwość swobodnego alokowania zasobów kadrowych bez »gorsetu« sztywnych wymagań jakościowych”. Habilitant po przeprowadzonym wywodzie doszedł do trafnego wniosku, że „dorobek orzecznicy sądu konstytucyjnego nie został przez polityków zaakceptowany jako niewzruszalny. Stwierdzenie to dotyczy w szczególności kwestii neutralności politycznej oraz konkursowego trybu obsadzania stanowisk, zwłaszcza wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Sąd konstytucyjny dążył do kwestionowania i unieważniania mechanizmów pozwalających na realizację partykularnych interesów kolejnych partii politycznych sprawujących w danym momencie władzę. Działania te nie zablokowały jednak skutecznie kolejnych prób zmian systemu służby cywilnej w zakresie wymagań jakościowych”. Wartościowy pod względem naukowym jest również współautorski tekst w monografii *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, „*Studies in Politics, Security and Society*” vol. 18, pod red. J. Itrich-Drabarek, S. Mazur, J. Wiśniewska-Grzelak (współautor J. Itrich-Drabarek). Celem rozdziału była analiza wyników badań empirycznych odnoszących się do



kwestii etyki i zarządzania etycznego w korpusie służby cywilnej. Autorzy doszli do trafnego wniosku, że „wprowadzanie najlepszych nawet zasad etycznych nie stanowi imperatywu samego w sobie, gdyż skuteczność zależy od bardzo wielu czynników, takich jak: sposób wdrożenia przepisów i ich interpretowanie, wspieranie procesów szkoleniowych, zarządzanie wiedzą czy promowanie postaw i zachowań etycznych”. Ostatni tekst, który zasługuje na uwagę to: K. Mrocza, J. Itrich-Drabarek, *Samorządowa służba cywilna – fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne”, Nr 34(4)/2015. Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych przez zespół badaczy w zakresie koncepcji ustanowienia samorządowej służby cywilnej. W tekście zweryfikowano fakty i mity związane z możliwością powołania służby cywilnej na poziomie samorządu terytorialnego. Jak wynika z treści przywołanego artykułu, zwolenników wprowadzenia w Polsce jednolitych zasad służby cywilnej w samorządzie jest 53% respondentów, a więc większość uczestników badania. Przeciwnego zdania było zaledwie 8% ankietowanych. Mitem jest więc twierdzenie, że samorządowcy przeciwni są koncepcji powołania samorządowej służby cywilnej. Przeprowadzone badania empiryczne potwierdziło również przypuszczenie Autorów, że „dalsza profesjonalizacja systemu administracji samorządowej w Polsce wymaga wprowadzenia jednolitego kodeksu etycznego dla pracowników samorządowych. Blisko 70% ankietowanych jest zwolennikami takiego rozwiązania”. Badania nad służbą cywilną zaowocowały również wydaniem dwóch monografii naukowych, w tym współautorskiej monografii wydanej w języku angielskim oraz zbiorem dokumentów źródłowych dotyczących tej instytucji. Monografia *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa* stanowi zaktualizowaną dysertację doktorską, wobec czego nie będzie w tym miejscu szerzej oceniana.

W ocenie dorobku Habilitanta chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na rozwój Jego zainteresowań badawczych. W ostatnich kilku latach w dorobku naukowym Habilitanta widoczny jest wzrost zainteresowania zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem, ze szczególnym uwzględnieniem cyberbezpieczeństwa. Jak podkreślono w autoreferacie „Podjęcie badań związanych z bezpieczeństwem rynku finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii cyberbezpieczeństwa wynika z praktycznych doświadczeń zawodowych”. Efektem badań w powyższym zakresie było kilka wartościowych tekstów (kilka we współautorstwie co świadczy o dojrzałości naukowej Habilitanta i umiejętności prowadzenia badań z innymi badaczami) m.in.:

- 1) K. Mrocza, J. Jastrzębski, M. Stępiński, *Uwarunkowania, zasady i możliwości współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z Policją w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego i*



zwalczania przestępczości gospodarczej – w poszukiwaniu obszarów synergii, „Przegląd Policyjny” 2021, tom 143, nr 3.

- 2) K. Mrocza, *Fake newsy jako nowa kategoria zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w dobie kryzysu epidemicznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 26 (14), 2022.
- 3) K. Mrocza, P. Piekutowski, *Cyber Safe Place – ochrona cyberbezpieczeństwa rynku finansowego jako zyskujące na znaczeniu zadanie Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Bezpieczeństwo terrorystyczne budynków użyteczności publicznej. Tom 4. Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni oraz praktyczny wymiar zabezpieczeń technicznych*, red. J. Stelmach, Warszawa 2022, Difin.
- 4) K. Mrocza, B. Biderman, *Uwarunkowania prawne nadzoru nad cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce*, „Bezpieczny Bank” nr 2(87) 2022. DOI: 10.26354/bb.3.2.87.2022
- 5) 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.
- 6) K. Mrocza, T. Klementewicz, A. Misiuk, G. Rydlewski, J. Wojnicki, *State security and the pandemic*, [in:] *Contemporary States in Global Pandemic*, ed. J. Itrich-Drabarek, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2023.

Co ważne, Habilitant publikuje wyniki swoich badań w różnych ośrodkach naukowych (m.in. wydawnictwo Routledge Taylor & Francis Group, Nomos, Peter Lang, Wolters Kluwer, Difin, Elipsa, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej). Artykuły naukowe przedłożone do oceny zostały opublikowane w uznanych i wysoko punktowanych czasopismach m.in. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Studia Iuridica, Zarządzanie Publiczne, Samorząd Terytorialny, Wrocławskie Studia Politologiczne, Przegląd Legislacyjny, Polityka i Społeczeństwo, Przegląd Policyjny czy Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego. Publikowanie artykułów w ww. czasopismach świadczy o jakości prowadzonych badań oraz ich aktualności. Z recenzenckiego obowiązku należy odnotować, że do tej pory Habilitant nie opublikował swoich wyników badań w czasopiśmie międzynarodowym, choć opublikował rozdziały w monografiach w wydawnictwach klasy światowej. Wyniki swoich badań Habilitant publikuje zarówno w języku polskim, jak i języku angielskim co należy odnotować jako pozytywny aspekt jego działalności. Liczba i jakość publikacji przełożyła się pozytywnie na indeksy cytowań. Na dzień sporządzenia recenzji baza Google Scholar wskazuje, że Habilitant posiada 81 cytowań, *h-indeks* na poziomie 5 oraz *i10-indeks* na poziomie 2. Nie są to wskaźniki

 13

imponujące. Świadczą jednak o rozpoznawalności Habilitanta w środowisku naukowym. W ujęciu liczbowym (naukometrycznym) dorobek Habilitanta po uzyskaniu w 2014 r. stopnia doktora nauk społecznych (zgodnie z Autoreferatem) przewyższyła 1000 punktów. Wartość ta potwierdza jednoznacznie, że wniosek awansowy jest uzasadniony.

III. Ocena aktywności naukowej i organizacyjnej Habilitanta

Zgodnie z przedłożoną dokumentacją Habilitant aktywnie uczestniczy w życiu naukowym, w różnych jego wymiarach. Z jednej strony prowadzi bowiem zajęcia dydaktyczne na rodzimym Wydziale, a z drugiej włącza się w działalność organizacyjną m.in. w zakresie organizacji konferencji i seminariów naukowych. Był również wielokrotnie zapraszany do rad naukowych konferencji naukowych. Jednym z warunków uzyskania stopnia doktora habilitowanego jest w obecnym porządku prawnym prowadzenie aktywnej współpracy naukowej z innymi jednostkami badawczymi. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że Habilitant legitymuje się takimi osiągnięciami. Wedle przedłożonej dokumentacji odbywał on łącznie 3 staże naukowe (choć nie były one długie) w Stacji Badawczej Polskiej Akademii Nauk w Wiedniu, w Uniwersytecie Rzeszowskim oraz w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Dodatkowo współpracował On m.in. z badaczami z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Szkoły Głównej Handlowej, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W wymiarze międzynarodowym na podkreślenie zasługuje współpraca w dużym projekcie badawczym realizowanym z udziałem środków unijnych we współpracy z Uniwersytetem w Lublanie. O umiejętności współpracy Habilitanta świadczą również liczne publikacje we współautorstwie zarówno z teoretykami, jak i praktykami. Z treści wniosku awansowego wynika również, że Habilitant odnosi sukcesy związane z promowaniem prac dyplomowych i magisterskich swoich seminarzystów. Jest to szczególnie wartościowy czynnik, który dobrze rokuje na przyszłość. Habilitant wypromował studentów, których prace były nagradzane przez ekspertów zewnętrznych z Instytutu Metropolitalnego. W kontekście promowania młodych adeptów nauki moją uwagę zwrócił fakt, że Habilitant nie pełnił funkcji promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim, choć jak podkreślił we wniosku, był kandydatem na funkcję opiekuna pomocniczego w ramach doktoratu wdrożeniowego mgr. Mikołaja Burkackiego (Proponowany temat dysertacji: *Implementacja zintegrowanego systemu zarządzania organizacją publiczną z perspektywy organu nadzoru nad rynkiem finansowym*, promotor dr hab. prof. SGH Tomasz Rostkowski). Nie jest to warunek formalny, jednak z recenzenckiego obowiązku należy ten fakt odnotować. Dla klarowności formułowanej oceny należy jednak podkreślić, że Habilitant aktywnie promuje studentów w ramach



14

seminariów licencjackich i magisterskich, o czym była mowa powyżej. W ramach działalności organizacyjnej podkreślić należy udział Habilitanta w organizacji seminariów i konferencji naukowych oraz udział w radach programowych takich wydarzeń. Jak wynika z przedłożonej dokumentacji, zasiada On również w Radzie Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Warszawskiego na lata 2021-2024. Jest również członkiem Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, sekcja Administracji i polityk publicznych. Habilitant jest również członkiem Naukowo-Eksperckiej Rady ds. Cyberbezpieczeństwa przy Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Habilitant wyniki swoich badań popularyzuje również na łamach prasy tradycyjnej oraz portali internetowych, a także uczestniczy w projektach edukacyjnych kierowanych do uczniów szkół podstawowych i licealnych. Jak wynika z autoreferatu, zasiadał on również w gremiach oceniających prace naukowe młodych adeptów nauki. Był m.in. członkiem Kapituły Konkursu o Nagrodę Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego za najlepszą pracę doktorską z zakresu rynku finansowego oraz Przewodniczącym Kapituły Konkursu o Nagrodę Prezesa Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na najlepszą pracę licencjacką, inżynierską, magisterską. Zgodnie z wnioskiem awansowym Habilitant jest członkiem rad naukowych i programowych dwóch czasopism: „Bezpieczny Bank” i „Przegląd Rynku Finansowego – *Polish Financial Review*”. W przypadku drugiego z czasopism pełni funkcję zastępcy redaktora naczelnego. Habilitant sporządzał również recenzje. Działalność naukowa i organizacyjna Habilitanta jest dostrzegana, o czym świadczą nagrody i wyróżnienia. Jak napisał Habilitant we wniosku, został on nagrodzony m.in. przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej dla młodych pracowników nauki za najlepszy referat. Otrzymywał również nagrody za działalność naukową od władz rektorskich i dziekańskich.

IV. Konkluzje

Przeprowadzona analiza i ocena dorobku dr. Kamila Sylwestra Mroczi jest jednoznacznie pozytywna. Przedłożona w postępowaniu habilitacyjnym monografia *Wojewoda w systemie decydowania publicznego...* jest bez wątpienia pracą dojrzałą w ujęciu metodologicznym, spójną pod kątem założeń badawczych oraz wartościową merytorycznie. Należy również docenić, że Autor swoje badania poświęcił urzędowi wojewody, który to urząd nie jest częstym przedmiotem pogłębionych dociekań naukowych na gruncie nauk o polityce i administracji. Chciałbym również podkreślić nakład pracy, który Habilitant niewątpliwie poniósł w procesie kwerendy. Bibliografia monografii jest imponująca i świadczy o dojrzałości badawczej Autora.

 15

Na pozytywną ocenę monografii składa się również warstwa empiryczna związana z doświadczeniem Habilitanta w strukturach wojewódzkiej administracji rządowej. Z Jego noty biograficznej dostępnej w przestrzeni publicznej wynika, że przez blisko 5 lat pracował w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. W kolejnych latach obserwował funkcjonowanie mechanizmów decydowania publicznego na poziomie centralnym m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Te doświadczenia i obserwacje nie są bez znaczenia dla jakości recenzowanych publikacji naukowych. Wiele wniosków formułowanych przez Habilitanta w monografii i innych artykułach naukowych jest wartościowa poznawczo i trafna w wymiarze diagnostycznym i implementacyjnym.

Co szczególnie wartościowe, aktywność naukowa Habilitanta obejmuje szerokie spektrum zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemu administracji publicznej w Polsce, a w ostatnim czasie również w zakresie bezpieczeństwa państwa, ze szczególnym uwzględnieniem cyberbezpieczeństwa. W pierwszym obszarze pozytywnie należy ocenić aktywność badawczą Habilitanta związaną z instytucją służby cywilnej w Polsce. Aktywność ta została zapoczątkowana na wczesnym etapie kariery naukowej. Jej zwieńczeniem była dysertacja doktorska przygotowana pod kierownictwem prof. dr hab. Jolanty Itrich-Drabarek i zatytułowana *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*. Została ona obroniona – jak wynika z przedłożonej dokumentacji – w 2014 r. Poziom merytoryczny pracy oraz przebieg obrony zaowocowały wyróżnieniem przez Radę Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Chciałbym jednak podkreślić, że obrona dysertacji doktorskiej nie zakończyła badań związanych ze służbą cywilną. W kolejnych latach Habilitant publikował artykuły i teksty naukowe dotyczące różnych aspektów jej funkcjonowania. Uczestniczył również w międzynarodowych i krajowych projektach badawczych związanych ze służbą cywilną, w tym możliwością powołania samorządowej służby cywilnej.

Pozytywnie należy ocenić aktywność publikacyjną Habilitanta w renomowanych wydawnictwach zagranicznych (Routledge Taylor & Francis Group, Peter Lang, Nomos). Publikacje Habilitanta są indeksowane m.in. w bazie Scopus. Pewien niedosyt w umiędzynarodowieniu budzi jednak znikoma aktywność Habilitanta w międzynarodowych konferencjach organizowanych poza granicami Polski. Jest to niewątpliwie obszar wymagający większej uwagi Habilitanta w przyszłości, jednak nie wpływa on na pozytywną ocenę całokształtu Jego aktywności naukowej.

 16

Uważam, że Habilitant bez wątplenia spełnia wymogi określone w art. 219 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W szczególności Habilitant: (1) posiada stopień doktora; (2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny w postaci monografii *Wojewoda w systemie decydowania publicznego III Rzeczypospolitej (2009-2019)*, Warszawa 2022, Dom Wydawniczy ELIPSA; (3) posiada zrealizowane oryginalne osiągnięcie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne lub artystyczne; oraz (4) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

Mając na uwadze powyższe, przedstawiony przez Habilitanta wniosek o nadanie stopnia doktora habilitowanego w zakresie nauk o polityce i administracji uznaję za w pełni uzasadniony. Habilitanta cechuje dojrzałość metodologiczna i badawcza, która powinna wyróżniać samodzielnych pracowników naukowych. Habilitant wykazuje się również istotną aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni.

Ładzi Z. J. J. J. J. J.
15/6-2023