

prof. dr hab. Marek Ćwiklicki
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

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

Przedmiotem recenzji jest poprawiona rozprawa doktorska mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego pt. „Model system nadzoru budowlanego” napisanej pod kierunkiem dr hab. inż. Mieczysława Prystupy. Dołączony do rozprawy protokół zmian zawiera zestawienie tabelaryczne w formie uwagi vs komentarz Autora. Po zapoznaniu się z nim, stwierdzam, że na większość uwag Doktorant odpowiedział, na niektóre nie udzielono jednoznacznej odpowiedzi, bądź zrobiono to częściowo. Doceniam wysiłek włożony w przygotowanie wyjaśnień i korektę rozprawy. Znaczną część uwag uwzględniono, co przyczyniło się do poprawy rozprawy w niektórych miejscach i finalnie pozytywnej opinii przedłożonego manuskryptu. Jednakże, jak zaznaczyłem powyżej niektóre z zagadnień wymagają doprecyzowania podczas prezentacji treści doktoratu w trakcie obrony. Podzielę je na trzy grupy.

Pierwsza grupa uwag dotyczyła **podstaw teoretycznych badania**. W tym punkcie zwracam uwagę na kwestię identyfikacji luki teoretycznej. Zdaniem Autora nie ma wyjaśnień teoretycznych dla tworzenia rozwiązań strukturalnych uwzględniających administrację zespoloną w kontekście organów/systemu nadzoru budowlanego. Jednocześnie Doktorant przedstawia w rozdziale 1 opisy typowe rodzaje struktur organizacyjnych. Zatem pojawia się pytanie: **w jakim stopniu dotychczasowy stan wiedzy na temat tworzenia struktur organizacyjnych jest nieodpowiedni dla tworzenia, analizy i doskonalenia struktur administracji zespolonej i/lub nadzoru budowlanego, co dawałoby powód do określenia luki teoretycznej?** W rozdziale 2 Doktorant bardzo obszernie przytacza raport z analiz systemu nadzoru budowlanego z 13 krajów UE, ale wątek rozwiązań strukturalnych nie jest w nim dominujący (nie jest wyjaśnione czy nadzór budowlany jest częścią administracji samorządowej, szczebla regionalnego czy centralnego (rządowego)). Jeśli charakterystyką różnicującą jest zespolenie administracji (vide część pkt 2.4 Krytyczna analiza struktur zespolonych), to wtedy ten wątek można było zestawić z innymi funkcjonującymi przykładami administracji zespolonej w Polsce celem poszukiwania zalet i wad takiego rozwiązania.

W ocenie merytorycznej pracy również odnosiłem się do podstaw teoretycznych. Dla rozdziału 1 wskazałem, że Autor „pomija prace związane z kształtowaniem struktur organizacyjnych w administracji i współczesnych zjawisk z tym związanych (np. konwergencji, decentralizacji, digitalizacji, procesowości). Klasyczne czynniki takie jak departamentalizacja, jedność kierownictwa, rozpiętość kierowania, formalizacja, itd.) proponowane 30 lat temu mają swoje ograniczenia i wymagają odniesienia do współczesnych warunków wykonania usług publicznych. Ma to istotne znaczenie, patrząc na średnie wielkości

zatrudnienia w WINB wynoszące ok. 25 osób, a dla PINB – 5. Dane te świadczą o ograniczonych możliwościach stosowania złożonych w rozwiązaniach strukturalnych, bardziej kierując uwagę w stronę zarządzania zespołem projektowym (np. wykorzystanie macierzy odpowiedzialności RACI lub klasyczny wykres Hijmansa). Również bardziej adekwatnym byłoby sięgnięcie po prace opisujące struktury organizacyjne w małych organizacjach niż w administracji rządowej.” Do tej uwagi Autor w protokole zmian się nie odniósł, która dotyczy dwóch kwestii: **specyfiki funkcjonowania administracji publicznej, dla której wynikają wskazówki dla kształtowania struktury organizacyjnej, jak i wielkość inspektoratów, powodująca, że rozwiązania strukturalne odpowiednie dla dużych organizacji nie będą odpowiednie.**

Podobną uwagę sformułowałem nt. braku kryteriów oceny realizacji zadań przez administrację rządową. Doktorant wyjaśnia, że we wskazanej literaturze nie ma odwołań do nadzoru budowlanego, nie dotyczy rządu a gmin, itp. Znow pojawia się **pytanie o wyjątkowość nadzoru budowlanego funkcjonującego w ramach administracji zespolonej jeśli chodzi o dobór kryteriów oceny nadzoru.** Zwłaszcza, jeśli skonfrontujemy to z autorskimi kryteriami np. w tabeli 10, w której uwzględnia się między innymi terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych, informatyzację obiegu dokumentów i informacji, które w takim zapisie mają charakter uniwersalny.

Do uwagi dotyczącej braku mapy procesu Doktorant przywołał rysunek 28 i 29. Niestety te schematy nie odpowiadają identyfikacji procesu zgodnie z założeniami podejścia procesowego wg żadnej znanej notacji do tego stworzonej (np. UML, BPMN). Na podstawie tych rysunków nie można ustalić więzi informacyjnych między pracownikami inspektoratu. Rysunek 28 ogólnie określa uczestników procesu jako „regionalni inspektorzy”, choć zróżnicowanie stanowisk w przykładowym PINB z Poznania daje podstawy do wskazania dokładniejszych relacji w obrębie tej jednostki ze względu na ich specjalizację. Modelowanie obiegu dokumentów wymaga bardziej szczegółowego odwzorowania różnych czynności związanych z pracą dokumentem, rodzajów dokumentów, wykonawców, współpracy z różnymi systemami informatycznymi, wariantów realizacji procesów. Natomiast rysunek 29 ukazuje proces utrzymania obiektu budowlanego i składa się z dwóch warstw. Pierwszą z nich wyrażają etapy ww. procesu, a drugą lista kontroli nadzoru budowlanego, lecz nie jest to mapa procesu ze wskazaniem kluczowych elementów (wejścia, funkcje/czynności, wyjścia).

Trzecia grupa uwag dotyczy **metodologii badania** i niej poświęciłem najwięcej treści. Zwróciłem uwagę, że brakuje odniesienia do kolejnego spostrzeżenia dotyczącego przeglądu literatury, czyli „**braku wyjaśnienia kryteriów doboru tytułów czasopism i książek, nazwy bazy danych, którą wykorzystano, brakuje wskazania kryteriów wyboru artykułów**”. Jest to zasadne, ponieważ od poprawności metodologicznej decyduje wynik analiz, który skutkował według Autora brakiem opisu wyników przydatnych dla celów pracy. Umieszczona na stronie 18 opinia: „Analiza polskiej literatury nie wykazała opracowań dotyczących struktur administracji zespolonej funkcjonujących w obszarze nadzoru budowlanego” jest zbyt kategorierna wobec istniejących w krajowym piśmiennictwie prac poświęconych innym organom działających w tej formule. Przykładowo, straż pożarna również funkcjonuje w takiej formie i rozważania poświęcone jej mogłyby być interesujące dla wyjaśnienia tej specyficznej

struktury. Jest to związane z kryteriami przeszukiwań baz danych, które zawężone istotnie skutkować będą mniejszą pulą rekordów.

Kolejne poważniejsze zastrzeżenie formułowałem względem „przeformułowania problemu badawczego zgodnie z założeniami przeprowadzonego badania”. Wątpliwości w tym wątku przedstawię z punktu widzenia przyjętego schematu badawczego. Identyfikacja problemu badawczego może nastąpić na skutek diagnozy danego zjawiska, konfrontacji z literaturą przedmiotu itd. W przypadku recenzowanej pracy przyjęto, że jest to niezapewnienie prawidłowej realizacji zadań wykonywanych przez organy nadzoru budowlanego przez istniejącą strukturę organizacją i procesy zarządzania. Jednak taką diagnozę sformułowano dopiero po przeprowadzonych badaniach o czym świadczy zapis w pkt 3.4 Synteza wyników badań (s. 167), zawężając nieprawidłowości do „braku zapewnienia pełniej i prawidłowej realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania i przepisów prawa budowlanego”. Przy takiej sekwencji zadań badawczych, uwzględniając cel pracy jaki jest opracowanie nowego modelu systemu nadzoru budowlanego, to po fazie diagnostycznej powinna być kontynuacja postępowania badawczego zmierzającego do głównego rezultatu badawczego. W przypadku schematu przedstawionego na rysunku 18, zadania związane z modelowaniem nie są ujęte, co powoduje brak ciągłości w programie badawczym. To w nim powinny być ujęte zadania związane z określeniem kryteriów oceny struktur organizacyjnej (pytanie 2, s. 15), tworzenie wariantów modelu, ocena ich itd., a zatem to co zawiera opis metody badawczej na stronie 17. Dlatego też żeby ułatwić odpowiedź na tę uwagę proszę o **przedstawienie wykorzystanych źródeł danych, metod ich gromadzenia i analizy dla każdego zadania wyodrębnionego w metodyce badania.**

Następna wątpliwość dotyczyła wspomnianej wcześniej metodyki badania, gdzie odpowiedź w protokole zmian: „przeгляд literatury został przeprowadzony przed oraz w trakcie pisania rozprawy”, stawia pytanie **dotyczące sekwencyjności zadań**, o której mowa powyżej.

Uwaga dotyczące **kryteriów doboru podmiotów do badania** nie została w pełni uwzględniona. Doktorant pisze, że dobór inspektoratów był celowy. Jeśli tak, to jakie były kryteria tego doboru? Dlaczego wybrano konkretnie te inspektoraty a nie inne? Dlaczego 8, a nie 7 lub 10 z wojewódzkich? Te same pytania można zadać dla inspektoratów powiatowych. W takich sytuacjach zwykle dokonuje się prezentacji respondentów, względem wybranych cech.

W odpowiedzi na brak podania szczegółów badania Doktorant przytacza zapisy ustawy o NIK, co w Jego opinii uniemożliwia uporządkowanie procedury badawczej. Kłopot z tym uzasadnieniem jest taki, że inny cel badania ma badanie na potrzeby kontrolne NIK, a inny cel badanie związane z tworzeniem modelu funkcjonowania nadzoru. Bez wątplenia kontrola NIK nie miała na celu tworzenia model. Można zatem nawiązać do tego, że wykorzystane wyniki kontroli sprzed ponad 10 lat dotyczą tylko jednej fazy postępowania badawczego, a nie całej metody. Nie rozumiem odpowiedzi Autora w brzmieniu: „zastosowana w rozprawie metodyka badań ustala stan faktyczny na zdecydowanie wyższym poziomie niż tradycyjna metodologia”. Stosowane metody na potrzeby kontroli, audytów, ewaluacji nie są czymś wyjątkowym względem metodologii badań naukowych. Problem z rozgraniczeniem badań na potrzeby NIK a na potrzeby rozprawy doktorskiej może wynikać z tego, że część pytań czy też zagadnień może być wspólna (np. poprzez wykorzystanie fragmentu bazy danych).

Osobna kwestia to metody analizy danych, które ze względu na odmienne cele nie muszą być takie same. Do tej kwestii Doktorant się nie odnosi: **jakimi metodami analiz ilościowych i jakościowych analizował zebrane dane na potrzeby rozprawy doktorskiej (nie przygotowania treści do raportu NIK)?**

Wcześniejsza ocena merytoryczna pracy wskazywała na brak ciągłości argumentacji demonstrujący tzw. łańcuch dowodowy. Te elementy zostały częściowo uzupełnione jednak w świetle wcześniej przedstawionych uwag program badawczy rozpoczynający się od 2010 r. nie jest w pełni jasny ze względu na brak opisu w jednym miejscu pracy metodyki badawczej i odpowiadającej etapom metodom badawczym. Do pewnego stopnia uzupełnienie na stronie 17 nawiązuje do tego, choć nie jest w pełni szczegółowe zestawienie. Pomimo tego uważam, że cel główny został osiągnięty, choć procedura jego osiągnięcia zawiera niedociągnięcia, które opisałem powyżej.

Wreszcie, ostatnia grupa uwag dotyczyła **redakcji pracy** i ma ona mniej istotne znaczenie względem pozostałych. Zasadnicza uwaga w tym kontekście dotyczyła układu pracy w szczególności „umieszczenia kluczowych dla rozprawy wyników badania w załącznikach 1-4, które dotyczą różnych wątków niewynikających wprost z głównego celu pracy”. W poprzedniej recenzji stwierdziłem, że „Brakuje ujęcia tych danych w syntetycznej formie (bardziej czytelniejsze byłoby ujęcie ich w formie tabelarycznej zamiast słownego opisu) i powiązanie z celami i pytaniami badawczymi”. Do tej uwagi Doktorant nie ustosunkował się w protokole zmian, pozostawiając bez mian pojedyncze tabele dla poszczególnych okresów.

Konkluzja

Uwzględniając powyższe cząstkowe oceny, stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska pt. „Model system nadzoru budowlanego” przygotowana przez mgr inż. Ryszarda Ostaszewskiego spełnia w wystarczającym zakresie wymogi określone w Ustawie o stopniach i tytule naukowym i na podstawie przedstawionej poprawionej wersji rozprawy występuję z wnioskiem do Wysokiej Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Zarządzaniu i Jakości Politechniki Warszawskiej o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony, licząc, że w jej trakcie Doktorant ustosunkuje się do powyższych uwag.



Kraków, 4 grudnia 2023 r.