

Białystok, dnia 10 września 2021 r.

Dr hab. Katarzyna Dunaj, prof. UP

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Instytut Prawa i Ekonomii

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka
pt. *Partycypacja społeczna w procesie sprawowania władzy samorządowej,*
napisanej pod kierunkiem naukowym Pana Dr. hab. Jarosława Matwiejuka, prof. UwB,
Białystok 2021, s. 505.

I. Uwagi wstępne

Koncepcja partycypacji społecznej odgrywa istotne znaczenie w debacie naukowej i publicystycznej na temat udziału jednostek w sprawowaniu władzy publicznej, czy też szerzej – funkcjonowaniu wspólnot, w których żyją, w tym wspólnot samorządowych. Stąd też na temat partycypacji społecznej napisano wiele wartościowych opracowań naukowych, w tym również poświęconych realizacji instrumentów partycypacji społecznej na poziomie samorządu terytorialnego.

Nie znaczy to, że instytucje partycypacji społecznej, jak i samo pojęcie demokracji partycypacyjnej, nie budzą wątpliwości. Wręcz przeciwnie, o ile zasada demokracji bezpośredniej, zakładająca bezpośrednie podejmowanie decyzji przez obywateli w sprawach polityki państwa i sprawowania władzy publicznej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w literze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 4 ust. 2, art. 170), demokracja partycypacyjna jest pojęciem o nieustalonym do końca znaczeniu, budzącym ożywione dyskusje i spory naukowe, które wynikają w dużej mierze z braku możliwości odniesienia tej koncepcji do ściśle określonych przepisów konstytucyjnych. Podobnie jak zasada

subsydiarności czy decentralizacji władzy publicznej partycypacja społeczna jest raczej ogólną zasadą ustrojową, bez realizacji której niemożliwe jest funkcjonowanie demokratycznego ustroju państwa.

Dlatego też z satysfakcją i uznaniem należy przyjąć będącą podstawą ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych rozprawę poświęconą partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy samorządowej. Chodzi bowiem o zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o problemach natury teoretycznej związanych z wyróżnieniem idei demokracji partycypacyjnej. Jak obszerne znaczeniowo jest to pojęcie przekonuje przegląd literatury nie tylko prawniczej, ale również politologicznej, socjologicznej, a nawet ekonomicznej poświęconej partycypacji społecznej. Mechanizmy partycypacji społecznej stanowią też istotny problem zarządzania publicznego. Na tle dorobku polskiej nauki w tym obszarze rozpatrywać należy przedłożoną do oceny rozprawę doktorską.

II. Metodologia pracy

Założenia metodologiczne pracy zostały określone prawidłowo. Cel i podstawowe tezy pracy Autor określa we Wprowadzeniu oraz rozdziale 1, zatytułowanym *Metodologia pracy naukowej*.

Dla osiągnięcia celu określonego tematem pracy Doktorant sformułował cztery podstawowe tezy badawcze, przybliżone rozbudowanymi hipotezami. Po pierwsze, przeprowadził rozróżnienie między demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacyjną. Po drugie, za punkt wyjścia prowadzonych badań uznał zasadę społeczeństwa obywatelskiego i wyprowadził z niej określone konsekwencje dla kształtu przepisów obowiązującego prawa. Po trzecie, za istotę demokracji partycypacyjnej uznał udział w nich politycznie aktywnych obywateli (społeczeństwa obywatelskiego). Po czwarte, instytucje demokracji partycypacyjnej służą udziałowi obywateli w procesie tworzenia prawa.

Tak ustalone tezy badawcze byłyby prawidłowe, gdyby nie fakt, że odnoszą się one głównie do polskiego modelu demokracji partycypacyjnej. Pojawia się pytanie, jaki jest cel prowadzenia na tak szeroko zakreśloną skalę badań porównawczych, mających miejscami drugorzędne lub nikłe znaczenie dla demokracji partycypacyjnej w Polsce? By wspomnieć chociażby passus dotyczący indyjskiego systemu panczajatów (rozdział 3, pkt 9). Na to pytanie niestety nie dostajemy odpowiedzi, w rezultacie czego otrzymujemy pracę

niewątpliwie o dużym rozmachu, niemniej dość niespójną i niepotrzebnie rozbudowaną o wątki co prawda interesujące, ale niewnoszące istotnego wkładu do poznania istoty problemu ujętego w tytule pracy.

Z uznaniem trzeba natomiast przyjąć w miarę konsekwentną realizację hipotez badawczych, których weryfikację odnajdujemy w Podsumowaniu. Są one interesujące i w moim przekonaniu przynoszą wartość dodaną do dorobku polskiej nauki. Wśród najważniejszych ustaleń Autora znajduje się chociażby rozróżnienie amerykańskiej instytucji *town meeting* i szwajcarskiej *landsgemeinde*. Z kolei analizując rozwiązania austriackie Doktorant wykazuje różnice między referendum jako instytucją demokracji bezpośredniej i plebiscytem jako instytucją demokracji partycypacyjnej.

Z niektórymi wnioskami zaprezentowanymi przez Autora trudno się jednak zgodzić. Tak jest chociażby w przypadku instytucji konsultacji społecznych i referendum lokalnego w Polsce. Przedstawiona przez Autora klasyfikacja instytucji konsultacji społecznych jako przejawu demokracji bezpośredniej, zaś referendum lokalnego jako demokracji partycypacyjnej jest tyleż rewolucyjna, co moim zdaniem po prostu błędna, jako że wniosek ten pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, z których jasno wynika, że referendum lokalne, jako forma bezpośredniego podejmowania decyzji w sprawach publicznych, jest przejawem funkcjonowania mechanizmów demokracji bezpośredniej.

III. Ocena merytoryczna pracy

Oceniam, że struktura pracy odpowiada zasadniczo tematowi dysertacji określonego jego tytułem oraz założeniom metodologicznym. Praca składa się z czterech rozdziałów podzielonych na punkty (w niektórych przypadkach również na podpunkty).

Rozdział 1, zatytułowany jako *Metodologia badań naukowych*, został *de facto* poświęcony przedstawieniu głównych tez pracy i hipotez badawczych. Natomiast prowadzone rozważania metodologiczne są tyleż interesujące, co mało przydatne dla realizacji celu pracy.

W rozdziale 2 Autor podejmuje problem społeczeństwa obywatelskiego, czy też mówiąc ściślej – zasady społeczeństwa obywatelskiego. Można odnieść wrażenie, że z problematyką realizacji tej zasady konstytucyjnej Doktorant ma problem. Wiedząc o związku partycypacji społecznej z ideą społeczeństwa obywatelskiego dokonuje w miarę pogłębionej analizy konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże wnioski, jakie z niej

płyną wykazują słaby związek z kolejnymi ustaleniami poczynionymi w pracy. Bo – z zastanowieniem – czymże ma ona w sumie być? Analizą dogmatyczną polskich rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych na tle doświadczeń ustrojowych innych państw? Czy też analizą porównawczą współczesnych demokracji? Czy może trochę tego i trochę tego, z przewagą jednak tego drugiego? Chyba to ostatnie. W rezultacie otrzymujemy pewien koncepcyjny misz-masz, w którym jest trochę mydła i trochę powidła, ale najistotniejsze – jak sądzę z punktu widzenia Autora – było osiągnięcie efektu objętości pracy, co – trzeba uczciwie przyznać – udało Mu się z powodzeniem. W pracy naukowej niekoniecznie jednak chodzi o objętość. Czasami odjęcie części materiału i lepsze uporządkowanie pozostałej przynosi dużo lepsze efekty niż rozbudowa konstrukcji, która w miarę kontynuowania projektu wykazuje coraz większe tendencje do rozchwiania i upadku. Tego ostatniego efektu co prawda nie udało się Doktorantowi osiągnąć, ale problemy z wtłoczeniem i wykorzystaniem ustaleń z obszaru analizy zasady społeczeństwa obywatelskiego dla dalszej części rozważań pokazują, że do znanego z filmowego klasyka finału: „Jaka piękna katastrofa!” było całkiem blisko. Mam nadzieję, że Doktorant weźmie moją uwagę na serio i wyciągnie wnioski na przyszłość.

Dużo lepiej niż koncepcyjnie skrytykowany rozdział 2 prezentują się dwa kolejne rozdziały dysertacji. Rozdział 3 traktuje o demokracji bezpośredniej i demokracji reprezentacyjnej, przy czym myślą przewodnią tego rozdziału (jak i generalnie całej pracy) jest rozróżnienie tych dwóch pojęć. Założenie słuszne, bo chociaż mechanizmy demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej są w wielu miejscach zbliżone, to każda z nich zajmuje oddzielne aczkolwiek uzupełniające się miejsce w procesach decyzyjnych państwa demokratycznego. W rozdziale 3 Autor przeprowadza rozróżnienie między demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacyjną, charakteryzuje ich genezę, sposób realizacji obywatelskiej aktywności oraz podejmowania decyzji. W dalszej części tego rozdziału Doktorant charakteryzuje instytucje demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej, które Jego zdaniem mają uzasadniać przeprowadzenie rzeczzonego podziału.

Jest to interesująca część pracy, świadcząca niewątpliwie o erudycji i odczuciu Autora, nawet jeżeli z niektórymi wnioskami trudno się zgodzić. Trudno też nie podnieść, że treść poszczególnych punktów nie odnosi się w pełni do zaakcentowanego w ich tytule problemu. Tak jest chociażby w przypadku pkt. 3.7: *Referendum a plebiscyt na przykładzie Republiki Austriackiej*. W związku z nawiązywaniem przez austriacką konstytucję do doświadczeń konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. komentowana część pracy mogłaby

przedstawiać się niezwykle interesująco. Niestety Autor wybrał akurat to miejsce, by wyjaśnić na pierwszych jedenastu stronach podrozdziału istotę i rodzaje instytucji referendum i plebiscytu. Czy jest to miejsce najwłaściwsze na tego rodzaju analizę? Moim zdaniem nie do końca. Gdyby Autor staranniej przemyślał koncepcję i strukturę pracy, nie miałby do czynienia z tego rodzaju zarzutem. Bardzo dobrze przedstawia się natomiast analiza referendum i plebiscytu w literze obowiązującego prawa i praktyce ustrojowej Austrii. Można nawet wyrazić przypuszczenie, że gdyby Autor poświęcił większą uwagę do prowadzonej analizy, zwłaszcza o bardziej pogłębiony przegląd literatury niemieckojęzycznej, efekt byłby jeszcze lepszy. Natomiast krótkie wnioski końcowe co do klasyfikacji austriackiego referendum i plebiscytu zupełnie mnie nie przekonują. Należałoby od Autora, po przeprowadzeniu dość wyczerpującej analizy problemu, oczekiwać lepszego uzasadnienia swojego stanowiska.

Przedmiotem rozważań prowadzonych w rozdziale IV są instytucje demokracji partycypacyjnej. Autor analizuje kolejno: podstawy prawne i gwarancje funkcjonowania instytucji partycypacji społecznej, budżet partycypacyjny, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, konsultacje społeczne, wolontariat, referendum lokalne (czy też raczej jego odmianę w postaci instytucji *recall*), jak również znaczenie i rolę jednostek pomocniczych gminy (sołectw, dzielnic i osiedli) w procesie funkcjonowania demokracji partycypacyjnej oraz korzyści osiągane przez członków lokalnej społeczności związane z funkcjonowaniem demokracji partycypacyjnej.

Z wielu względów rozdział IV uważam za najlepszą część pracy. W przeciwieństwie do pozostałych jest on spójny pod względem koncepcyjnym i metodologicznym. Opiera się na analizie dogmatycznej rozwiązań polskiego prawa. Wnioski, które płyną z przeprowadzonej analizy mogą mieć potencjalnie duże znaczenie dla praktyki funkcjonowania demokracji partycypacyjnej w Polsce.

Takim bardzo dobrym fragmentem pracy jest chociażby pkt 4.3: *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procedurze uchwałodawczej jednostek samorządu terytorialnego*. Autor dokonał w tym miejscu charakterystyki instytucji inicjatywy uchwałodawczej, podstaw prawnych jej realizacji, jak również – co najbardziej interesujące – praktyki stosowania tej instytucji w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym celu Doktorant przeprowadził analizę statutów jednostek, w których występuje inicjatywa uchwałodawcza, analizę poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych, które pojawiło się w związku z praktyką stosowania tej instytucji. Szkoda, że zabrakło Autorowi

akurat w tym miejscu inwencji twórczej do kontynuowania i rozbudowy przeprowadzonej analizy, niemniej nie zmienia to mojej oceny, że mamy do czynienia z bardzo dobrym fragmentem pracy.

Pracę kończy Podsumowanie, w którym Autor dokonał weryfikacji hipotez badawczych i zawarł najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy.

Sposób wykorzystania źródeł i sporządzenia Bibliografii nie budzi moich wątpliwości. Autor dokumentuje wykorzystaną w pracy bazę źródłową, jak również efektywnie wykorzystaną literaturę. Podkreślić należy, że ilość zebranej literatury sięga – jeśli dobrze policzyłam – ponad 1200 pozycji, co świadczy o dużym wysiłku i ogromie pracy włożonym przez Autora w powstanie dzieła.

W mojej ocenie struktura pracy pozwoliła – zasadniczo rzecz biorąc – Autorowi na weryfikację tez pracy określonych we Wprowadzeniu i rozdziale 1. Dotyczy to głównie rozdziału III i IV, które mają zasadnicze znaczenie dla weryfikacji tez badawczych. Pewne wątpliwości budzi rozdział II, poświęcony charakterystyce społeczeństwa obywatelskiego. Autor prowadzi w nim dość luźne rozważania na temat tej idei, lekko tylko związane z zasadniczym tematem pracy. Niemniej warto mieć na uwadze, iż demokracja partycypacyjna wykazuje ścisły związek z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli bowiem przyjąć, iż podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest wolny, nieskrępowany i aktywny udział obywatela w funkcjonowaniu procedur sprawowania władzy publicznej, zasada demokracji partycypacyjnej odpowiada na pytania, przy pomocy jakich narzędzi czy instrumentów owa aktywność obywatelska jest realizowana.

W moim przekonaniu pod względem wartości merytorycznej praca zasługuje – mimo licznych uwag – na dobrą ocenę. Autor w sposób prawidłowy określił cel i tezy pracy oraz hipotezy szczegółowe. Dokonał analizy przepisów prawnych, poglądów doktryny i praktyki ustrojowej związanej z realizacją partycypacji społecznej. Odniósł ją do polskich uwarunkowań rozpatrywanych na tle rozwiązań występujących w państwach obcych, nie tylko europejskich. Dzięki temu przedstawił szeroką perspektywę porównawczą, pozwalającą na ukazanie istoty partycypacji społecznej w procesie sprawowania władzy samorządowej, jej pozytywnych, ale też i negatywnych stron.

Z dysertacji płynie wiele cennych wniosków. Trudno nie zgodzić się z przekonaniem Autora, iż podstawowym problemem demokracji partycypacyjnej, zwłaszcza w polskich warunkach ustrojowo-politycznych, jest niski poziom aktywizacji obywatelskiej. Warto

również pochylić się nad podniesionym problemem niedecyzyjności wielu instytucji partycypacji społecznej. Z punktu widzenia obywatela, który bierze aktywny udział w procesie wypracowania określonej decyzji, ale ma ograniczony wpływ na jej ostateczny kształt, przybierający w szczególności postać uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podejmowanej przez radnych, tj. bez bezpośredniego udziału czynnika obywatelskiego, sytuacja, w której wysiłek włożony w przygotowanie i popularyzację określonego projektu nie przynosi pozytywnego rezultatu, może być deprimująca i zniechęcająca do kolejnych działań. Dlatego problemów demokracji partycypacyjnej nie należy rozpatrywać w oderwaniu od innych mechanizmów sprawowania władzy publicznej, a szczególnie demokracji bezpośredniej.

IV. Techniczna strona pracy

Najsłabszą stroną ocenianej pracy jest niewątpliwie warstwa językowa. Trudno nawet znaleźć odpowiedni dobór uwag, możliwych do przekazania Doktorantowi, jako że z uporem godnym lepszej sprawy konsekwentnie łamie on podstawowe reguły języka polskiego, szczególnie w warstwie interpunkcyjnej. Konstatacja tego faktu jest zaskakująca, rzadko bowiem kiedy przy stosunkowo wysokiej wartości merytorycznej rozprawy doktorskiej można się spotkać z tak słabą korektą tekstu – czy też raczej jej brakiem. Ilość błędów i usterek powoduje, że w wielu miejscach praca staje się nieczytelna i trudno nawet ustalić sens wypowiedzi Doktoranta. Sprawy nie ułatwia problematyczna składnia wielu sformułowanych zdań. W rezultacie można postawić ogólniejszą tezę, iż wiele fragmentów pracy nie licuje pod względem językowym i interpunkcyjnym z poziomem rozpraw doktorskich.

Wygłoszenie powyższej uwagi jest dla mnie szczególnie bolesne jako językoznawcy. Brak umiejętności właściwego posługiwania się językiem polskim przez kandydata do stopnia naukowego musi budzić zrozumiałe opory. Pragnę w związku z tym zakomunikować Doktorantowi, że gdyby nie dobra ocena merytoryczna pracy oraz opanowanie aparatu naukowego, mimo pewnych podniesionych w niniejszej recenzji braków, konkluzja mojej recenzji byłaby daleka od pozytywnego finału.

Pragnę wyraźnie podkreślić, że – wedle mojej oceny – skala błędów językowych i interpunkcyjnych jest tak duża, iż uniemożliwia publikację rozprawy doktorskiej, w wersji

przekazanej mi do oceny, w formie monografii naukowej. Ewentualna publikacja musiałaby zostać poprzedzona solidnym przejrzaniem tekstu, rzetelną korektą i – do czego zachęcałabym Autora – ponownym przemyśleniem koncepcji pracy, a przynajmniej niektórych jej fragmentów.

Problemy natury językowej dziwią tym bardziej, że inne aspekty trudnej sztuki pisania rozpraw naukowych zostały opanowane przez Doktoranta w bardzo dobrym stopniu. W szczególności pragnę podkreślić niezwykle rzetelne sporządzenie przypisów i opisów bibliograficznych. Przy dużej objętości pracy dopilnowanie właściwego sposobu sporządzania przypisów i opisów bibliograficznych musiało kosztować Autora wiele wysiłku. Pragnę ten pozytywny aspekt recenzowanej pracy podkreślić, ponieważ rola recenzenta w przewodzie doktorskim, uznawana przez niektórych za *advocatus diaboli*, sprowadza się w dużej mierze do zwrócenia uwagi na niedociągnięcia ocenianego dzieła, w mniejszym zaś na jego zalety.

V. Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, iż rozprawa doktorska Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka pt. *Partycypacja społeczna w procesie sprawowania władzy samorządowej* stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Kandydat wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Spełnione są w ten sposób warunki określone przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 478 z późn. zm.).

W świetle powyższego opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.