

Białystok, dnia 13 września 2021 r.

Dr hab. Krzysztof Prokop, prof. UPH

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Społecznych

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

**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

1. Uwagi wprowadzające

Podstawę oceny rozprawy doktorskiej Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka pt. *Partycypacja społeczna w procesie sprawowania władzy samorządowej* stanowi art. 187 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 478 z późn. zm.), zgodnie z którym rozprawa doktorska ma prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej, a przedmiotem rozprawy doktorskiej powinno być oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.

Wstępna refleksja towarzysząca ocenie przedstawionej dysertacji wskazuje, iż powinna ona spełniać określone przez ustawodawcę wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Jak bowiem wynika z samego tytułu dzieła, zostały w nim podjęte dwa

oryginalne problemy naukowe, mieszczące się w obrębie właściwości prawa konstytucyjnego, z jednej strony odnoszące się do zjawiska partycypacji społecznej w państwie demokratycznym, z drugiej strony władzy samorządowej, czy też – mówiąc ściślej – procesu sprawowania tej władzy.

Należałoby zatem oczekiwać od Autora pracy wyjaśnienia istoty zjawiska partycypacji społecznej i jej znaczenia dla mechanizmów sprawowania władzy publicznej w państwie demokratycznym, z drugiej zaś strony wyjaśnienia istoty i znaczenia władzy samorządowej. Są to dwa niezwykle istotnej wagi zagadnienia, których praktyczna aplikacja determinuje faktyczny obraz sprawowania władzy publicznej w państwie demokratycznym.

Ocenić zatem należy, iż wybór i sposób sformułowania tematu pracy jest prawidłowy. Z pewnością mieści się w obszarze wymaganej przez ustawodawcę oryginalności problemu badawczego. Inną natomiast kwestią jest sposób opracowania przedstawionego w tytule zagadnienia, sformułowanie tez badawczych, opanowanie warsztatu naukowego i wykorzystanie dostępnej bazy źródłowej.

2. Koncepcja rozprawy

Oceniana rozprawa doktorska porusza zagadnienia fundamentalne dla funkcjonowania współczesnego państwa i społeczeństwa demokratycznego. Mieści się w nich koncepcja i instytucje społeczeństwa obywatelskiego, znaczenie konstytucji jako aktu o najwyższej mocy prawnej, stanowiącej podstawę organizacji władz publicznych i sprawowania władzy przez ogół obywateli, rola samorządu terytorialnego. Są to zagadnienia o rudymmentarnym znaczeniu z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Na tym tle rozważenia wymagają zagadnienia natury pozaformalnej, kwestia aktywizacji społecznej, udział jednostek w życiu publicznym, wyborach i referendach. Autor recenzowanego dzieła powinien uwzględnić i przeanalizować podniesione kwestie, bez których prawidłowe funkcjonowanie współczesnego państwa i demokratycznego społeczeństwa jest niemożliwe.

Założenia dysertacji przedstawiają się imponująco. Ambicją autora było ukazanie sposobu sprawowania władzy samorządowej przy pomocy instytucji partycypacji społecznej począwszy od w wymiarze historycznym. Również pod

względem geograficznym nie są Autorowi znane jakiegokolwiek ograniczenia. Przedmiotem badań stały się doświadczenia nie tylko państw europejskich, ale również Azji, Ameryki Północnej i Ameryki Południowej. W rezultacie dzieło osiągnęło imponujące rozmiary (505 stron). W moim przekonaniu taka objętość pracy jest nieuzasadniona. Lepsze efekty Autor osiągnąłby skupiając się na najistotniejszych dla określenia istoty rzeczy problemach, ograniczenia analizy ewolucji historycznej do głównego kierunku badań, wyboru rzeczywiście najbardziej reprezentatywnych doświadczeń współczesnych demokracji. Cechą dobrego warsztatu naukowego jest bowiem nie tyle imponowanie gabarytami przedstawionego czytelnikowi dzieła, które mają wprawić go w podziw (a niekiedy osłupienie) wiedzą, umiejętnościami i zaangażowaniem autora, co przedstawienie syntetycznej analizy problemu naukowego i jego rozwiązanie. W moim przekonaniu gdyby Autor przedstawił dzieło o połowę krótsze, ostateczny efekt byłby znacznie lepszy, a prezentowane czytelnikowi wnioski czytelniejsze.

Ocenie koncepcji pracy musi również towarzyszyć refleksja o słabo opanowanym przez Autora warsztacie językowym. Jest to zdecydowanie najsłabsza strona pracy. Na tyle słaba, że uniemożliwia mniej wyrobionemu czytelnikowi zapoznanie się z jej treścią, refleksjami Autora i wnioskami, które płyną z prezentowanego dzieła. Sprawia ona, że ogólna ocena pracy, w tym przedstawienie i weryfikacja tez badawczych nastarcza pewnych trudności. Smutnym losem recenzenta jest jednak podjęcie trudu przeanalizowania i gruntowne zbadanie założeń pracy pod względem poprawności warsztatowej. Niech będzie zatem tak i w tym przypadku.

W mojej ocenie samo przedstawienie i weryfikacja tez badawczych została przeprowadzona prawidłowo. Autor sformułował cztery podstawowe tezy badawcze, które sprowadzają się do rozróżnienia terminologicznego demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej, konstytucyjnego umocowania zasady społeczeństwa obywatelskiego, konieczności funkcjonowania mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego dla realizacji demokracji partycypacyjnej oraz rzeczywistego udziału obywateli w procedurach partycypacyjnych. Tezy te wskazują na bardzo szerokie ujęcie przez Autora problemu ujętego w tytule pracy, co moim zdaniem negatywnie odbija się na ostatecznym kształcie dzieła. Praca byłaby o wiele lepsza, gdyby Autor poświęcił się pogłębionej analizie jednemu z przedstawionych problemów, np.

rozdzieleniu demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej, przy dołożeniu większej uwagi do odpowiedniej bazy teoretycznej. W każdym jednak przypadku recenzent musi brać pod uwagę, iż Autorowi przysługuje pewien margines swobody w określeniu koncepcji jego dzieła, o ile nie kłóci się ona z podstawowymi zasadami warsztatu naukowego.

Wziąwszy ten fakt pod uwagę oceniam, iż koncepcja pracy jest prawidłowa, odpowiadająca standardom pisania prac naukowych z obszaru nauk prawnych, w tym z zakresu prawa konstytucyjnego. Autor pracy posłużył się prawidłowymi metodami, technikami i narzędziami badawczymi, na temat charakterystyki których poświęcił zresztą kilka stron tekstu (s. 30-35). Ich zastosowanie pozwoliło na dobrą analizę problemu funkcjonowania demokracji partycypacyjnej na poziomie samorządu terytorialnego i wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonych rozważań.

Baza źródłowa dysertacji jest imponująca. Autor dokumentuje wykorzystanie łącznie 1241 pozycji literatury, 122 aktów normatywnych oraz orzecznictwa sądowego i innych źródeł. W Bibliografii wyróżniono literaturę podzieloną na pozycje zwarte i czasopisma, a w każdej z nich wykaz literatury polskiej i obcej. W przypadku pozycji zwartych wykaz polskiej literatury obejmuje 719 pozycji, natomiast literatury zagranicznej – 342 pozycje. Z kolei wykaz czasopism obejmuje 99 pozycji w języku polskim i 81 w językach obcych. Wskazać należy, że Autor wykorzystał literaturę w języku angielskim, niemieckim, francuskim, hiszpańskim i włoskim. W wykazie aktów normatywnych wyróżniono międzynarodowe akty normatywne (13 pozycji), unijne akty normatywne (9 pozycji), polskie akty normatywne (85 pozycji) oraz akty normatywne państw obcych (15 pozycji). Wykaz orzecznictwa obejmuje 13 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jedno orzeczenie Sądu Najwyższego, 12 orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, 11 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz dwa orzeczenia sądów zagranicznych. W Bibliografii uwzględniono również źródła prawa miejscowego (sześć pozycji), źródła internetowe (26 pozycji) oraz inne źródła polskie (12 pozycji) i obce (dziewięć pozycji).

Recenzent uznał za wskazane szczegółowe przedstawienie pozycji źródłowych, by dać wyobrażenie o skali przedsięwzięcia naukowego zrealizowanego przez Autora. Nawet jeżeli wziąć pod uwagę, iż dysertacja zawiera pewne mankamenty, o których była mowa wyżej i będzie mowa w dalszej części recenzji, można dostrzec ogrom pracy, jaki został włożony w jej powstanie. Skrupulatność i

rzetelność prowadzonej analizy w pełni przekonuje o tym, że przedłożone dzieło może być podstawą ubiegania się o uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

3. Uwagi szczegółowe

Recenzowana praca składa się z czterech rozdziałów (poprzedzonych Wprowadzeniem) poświęconych kolejno: metodologii badań naukowych (rozdział I), istocie społeczeństwa obywatelskiego (rozdział II), relacji pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją partycypacyjną (rozdział III) oraz instytucjom demokracji partycypacyjnej (rozdział IV). Finałem pracy jest Podsumowanie oraz Bibliografia.

Taka konstrukcja pracy budzi moje zastrzeżenia. Przede wszystkim umyka Autorowi wskazany w tytule pracy wątek sprawowania władzy samorządowej. Autor skupia się na istocie i praktyce stosowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej w odniesieniu do innych instytucji ustrojowych, takich jak zasada społeczeństwa obywatelskiego czy instytucje demokracji bezpośredniej, a wyraźnie nie docenia wątku sprawowania istotnej części władzy publicznej przez samorząd terytorialny. Tymczasem jest to sprawa o kluczowym znaczeniu. Jeśli bowiem mówić o partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy samorządowej, dobrze byłoby odpowiedzieć na pytanie, czym owa władza jest? Czy wskazane jest wyróżnienie władzy samorządowej jako części władzy publicznej niemieszczącej się w trójpodziale władz, czy też – jak chce tego polski ustrojodawca w Konstytucji z 1997 r. – samorząd terytorialny ma być formą koncesji aparatu rządowego na rzecz wspólnot lokalnych, wchodzącą w obszar władzy wykonawczej i nadzorowaną przez organy administracji rządowej? Niestety, mimo kolosalnej objętości prezentowanego dzieła na to kluczowe pytanie nie znalazłem odpowiedzi.

Zamiast tego wstępny rozdział pracy został przez Autora poświęcony metodologii badań naukowych. Tej decyzji nie rozumiem zupełnie, gdyż ani nie wymaga tego sztuka pisania rozprawy doktorskich, ani też na kilkunastu stronach nie dało się przedstawić złożoności problemów metodologicznych. Gdybyż jeszcze Autor zechciał poświęcić swoją uwagę konkretnie problemom metodologicznym w naukach prawnych, mój pogląd na tę kwestię byłby przychylniejszy. Jak się zdaje, Autor prezentowanego dzieła skłonny jest podzielić zdania niektórych przedstawicieli

świata nauki, że w sytuacji, w której naukowiec nie ma nic interesującego do zaprezentowania czytelnikowi, naucza innych naukowców jak powinni pisać swoje dzieła. Tymczasem w przypadku tej pracy tak nie jest. Jej Autor ma wiele do zaoferowania czytelnikowi i skupianie jego uwagi na kwestiach metodologicznych uważam za całkowicie zbędne. To, że adept nauki metodologię pisania prac naukowych ma mieć opanowaną, jest rzeczą oczywistą i nie ma konieczności przekonywania czytelnika do tego, że spełnia ów warunek. Może on dojść do pozytywnego lub negatywnego wniosku na ten temat na podstawie merytorycznej wartości przedstawianego dzieła.

Z punktu widzenia tematu pracy nie widzę również specjalnej potrzeby szerokiej analizy konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego (rozdział II). Nie twierdzę bynajmniej, że instytucje demokracji partycypacyjnej należy rozpatrywać w oderwaniu od idei społeczeństwa obywatelskiego. Byłby to czysty absurd. Wszak w nowoczesnym ujęciu zasady suwerenności narodu (ludu) oznacza ona tyle, co zasada suwerenności społeczeństwa obywatelskiego, czyli ogółu równouprawnionych obywateli. Niemniej z punktu widzenia tematu ocenianej dysertacji należało skupić się na wykazaniu związku, czy też źródeł demokracji partycypacyjnej z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Nie było natomiast potrzeby szczegółowego omawiania konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego. Przemawiają za tym dwa zasadnicze względy. Po pierwsze, analiza prowadzona w rozdziale II opiera się na przepisach Konstytucji RP, podczas gdy dysertacja ma walor w dużej mierze porównawczy – z tego też powodu ustalenia dokonane na gruncie litery Konstytucji RP nie muszą mieć zastosowania do doświadczeń ustrojowych innych państw. Po drugie, konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego ma charakter złożony. Jeżeli jej poszczególne elementy wykazują związek z mechanizmami demokracji partycypacyjnej, nie jest to związek bezpośredni, lecz – jeśli można użyć takiej formuły – warunkujący. Trudno bowiem mówić o realizacji demokracji partycypacyjnej bez np. zagwarantowania wolności słowa i prasy czy wolności zrzeszania się, które stanowią istotną część idei społeczeństwa obywatelskiego. Z punktu widzenia realizacji celu przedstawionej pracy szczegółowa charakterystyka poszczególnych elementów zasady społeczeństwa obywatelskiego w oderwaniu od koncepcji demokracji partycypacyjnej i funkcjonowania władzy samorządowej nie jest – w moim przekonaniu – niezbędna.

Należało natomiast rozbudować treści ujęte w rozdziale II pkt 2, czyli precyzyjnie wykazać związek partycypacji społecznej z zasadą społeczeństwa obywatelskiego, na co Autor poświęcił zaledwie kilka stron tekstu.

W rezultacie do zasadniczego wątku pracy Autor przechodzi dopiero w rozdziale III (*Demokracja bezpośrednia a demokracja partycypacyjna*). Moim zdaniem przekonująco rozróżnia te pojęcia, wskazując na genezę demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej oraz odrębności w mechanizmach angażowania obywateli i podejmowania decyzji w przypadku demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej. W tej części znalazły się również rozważania na temat odrębności instytucjonalnych demokracji bezpośredniej i demokracji partycypacyjnej. Autor wskazuje na różnice między takimi instytucjami jak *town meeting* w Stanach Zjednoczonych Ameryki (przy okazji wskazuję Autorowi, że nie ma takiego państwa jak Stany Zjednoczone Ameryki Północnej) i *landsgemeinde* w Szwajcarii, inicjatywa ludowa i weto ludowe we Włoszech, referendum i plebiscyt w Austrii, konsultacje społeczne i referendum lokalne w Polsce i Francji. Rozdział kończą interesujące uwagi na temat mechanizmów demokracji partycypacyjnej w Indiach i Urugwaju. Na ile przekonujące są ustalenia Autora w przedstawionym obszarze, pozostaje rzecz jasna kwestią oceny każdego czytelnika. Recenzenta nie przekonują do końca opinie na temat odrębności takich instytucji jak chociażby inicjatywa ludowa i weto ludowe. Moim zdaniem, mimo generalnie istniejącej potrzeby teoretycznego odróżnienia idei demokracji partycypacyjnej od idei demokracji bezpośredniej, partycypacja społeczna jest głęboko zakorzeniona w koncepcji demokracji bezpośredniej – jedna nie istnieje bez drugiej. Nie zawsze miła dla ucha prawnika ścisła klasyfikacja poszczególnych instytucji odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy. Może być zatem tak, że niektóre instytucje będą rozpatrywane zarówno z punktu widzenia zasady demokracji bezpośredniej, jak i zasady demokracji partycypacyjnej.

Zdecydowanie za najlepszy uważam rozdział IV pracy, w którym Autor omawia instytucje demokracji partycypacyjnej. Przedmiotem analizy są w tym miejscu takie instytucje jak: budżet obywatelski, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procedurze uchwałodawczej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, konsultacje społeczne, wolontariat oraz referendum lokalne rozumiane jako udział mieszkańców gminy w procedurze odwołania jej

organów. Autor omawia ponadto znaczenie jednostek pomocniczych gminy w procesie realizacji instytucji demokracji partycypacyjnej (działalność sołectw, zebrań wiejskich, sołtysów, rad sołeckich oraz funkcjonowanie osiedli i dzielnic), jak również korzyści płynące z aktywnego uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym, przy pomocy wykorzystania instytucji demokracji partycypacyjnej.

W Podsumowaniu Autor dokonuje weryfikacji tez badawczych i przedstawia wnioski końcowe.

4. Uwagi techniczne

Ocenę technicznej strony pracy należy rozpocząć od konstatacji, że Autorowi całkowicie obce są zasady interpunkcji przyjęte w języku polskim. Nie wdając się w szczegóły, których przedstawienie musiałoby zbliżyć rozmiary niniejszej recenzji do gabarytów ocenianej pracy, recenzent stwierdza, że Autor stawia przecinki w każdym możliwym miejscu, według sobie tylko znanych zasad interpunkcyjnych albo też – co bardziej prawdopodobne – bez uwzględnienia jakichkolwiek reguł. Reguły syntaktyczne języka polskiego również okazują się wielokrotnie zbyt skomplikowane. By ich zaoszczędzić w tym miejscu Autorowi, niech wolno będzie recenzentowi ograniczyć się do zdania otwierającego pracę: „Partycypacja społeczna jest zatem [sic! – podkreślenie moje K.P.] zjawiskiem, które zachodzi w sposób obiektywny, niezależnie od przekonań, jak również podejścia jednostki, sprawującej stanowiska publiczne, a także osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa”. Żeby była pełna jasność: jest to pierwsze zdanie pracy.

W związku z powyższym tytułem uwag technicznych niech będzie wolno recenzentowi zgłosić do Autora apel, by – jeśli kiedykolwiek przyjdzie mu do głowy opublikowanie ocenianej dysertacji – zechciał gruntownie przeanalizować tekst i wprowadzić stosowne poprawki zgodnie z uznanymi regułami języka polskiego. Przed ewentualną publikacją za niezbędne uważam dodatkowe sporządzenie recenzji wydawniczej, niezależnie od recenzji przedłożonych w przewodzie doktorskim.

Inaczej niż tekst główny, bardzo dobrze prezentują się przypisy i opisy bibliograficzne, które zostały sporządzone prawidłowo. W każdym razie nie udało mi się odnaleźć przykładów odbiegających od przyjętych standardów. Autor przyjął

określony model sporządzania przypisów i przestrzega go w sposób konsekwentny w całej pracy.

Sposób sporządzenia Bibliografii budzi moje wątpliwości. Nie widzę zwłaszcza merytorycznej potrzeby rozdzielania prac naukowych autorów polskich i obcych. Niemniej z drugiej strony, dzięki dokonaniu tego zabiegu, recenzent może docenić skalę wysiłku Autora włożonego w powstanie pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o zebranie literatury obcojęzycznej.

Generalnie rzecz biorąc, poza podniesionymi uwagami natury językowej, techniczna strona pracy prezentuje się dobrze.

5. Konkluzja

Oceniam, iż przedstawione mi do oceny dysertacja odpowiada wymaganiom określonym przez ustawodawcę wobec rozpraw doktorskich. Dlatego też w konkluzji stwierdzam, iż rozprawa doktorska autorstwa Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka pt. *Partycypacja społeczna w procesie sprawowania władzy samorządowej* spełnia wymogi określone w art. 187 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.). Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Zważywszy na powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Michała Tomasza Góralczyka do dalszych etapów przewodu doktorskiego.