

Prof. zw. dr hab. Stanisław Leszek Stadniczeńko
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji

Opole, 28.12.2017 r.

Recenzja (ponowna)

pracy doktorskiej mgr Pawła Śwital

pt. „Udział mieszkańców w zarządzaniu gminą. Studium administracyjnoprawne”,
s. 334, której promotorem jest ks. dr. hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL.

1. Formalne aspekty recenzji

Rada Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL w Lublinie Uchwałą na posiedzeniu z dnia 17 stycznia 2017 roku powołała recenzentów rozprawy doktorskiej zlecając opracowanie recenzji. Dysertację otrzymałem w dniu 27 stycznia 2017 roku.

W recenzji uwzględniono dyspozycję, czy rozprawa ta spełnia warunki określone w ustawie.

W wyniku recenzji drugiego recenzenta, który wskazał w swojej recenzji określone treści, które muszą zostać poprawione doktorant dokonał poprawek zgodnie z sugestiami tego recenzenta. Komisja doktorska zapoznała się z zaistniałą sytuacją i uzależniła przyjęcie rozprawy i skierowanie jej do publicznej obrony od wyniku ponownych recenzji. W związku z powyższym, na podstawie § 6 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora zlecono 28 listopada 2017 r. przygotowanie ponownej recenzji rozprawy. Zlecenie wraz z rozprawą otrzymałem 6 grudnia 2017 r.

Przewód doktorski prowadzony jest na podstawie przepisów obowiązujących po wejściu w życie ustawy z dnia 18 marca 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.).

2. Ocena trafności sformułowania tematu

Autor recenzowanej rozprawy podjął się zadania przeanalizowania ram prawnych związanych z udziałem mieszkańców w zarządzaniu gminą. Podkreślenia wymaga fakt, że praca wpisuje się w toczącą się dyskusję na temat uczestnictwa obywateli i instytucji obywatelskich w procesach decyzyjnych, jako warunku *sine qua non* dalszego rozwoju samorządów lokalnych oraz budowy autentycznego społeczeństwa obywatelskiego.

Do rangi kluczowych zagadnień urastają nie tylko kwestie odnoszące się do istoty oraz pożądanych form i zakresów tego uczestnictwa, ale stawiane są pytania bardziej fundamentalne, dotyczące samej instytucji partycypacji obywatelskiej czy koncepcji obywatelstwa, dobra wspólnego, państwa i demokracji, a zatem koncepcji, które będą bardziej odpowiadały wyzwaniom XXI wieku, aniżeli dotychczas przyjęte, uznane i stosowane. Dzieje się tak również dlatego, że partycypacja obywatelska jest pojęciem w uniwersalny sposób związanym z demokracją.

Melioryzm społeczny, wartości postmaterialne oraz narastające przeświadczenie o powinnościach władzy publicznej mocno osadziły się w umysłach obywateli współczesnych państw. Poszukiwania te prowadzą w wielu państwach do przekształcania normatywnych fundamentów demokratycznego państwa prawa. Równocześnie skutkują poszerzeniem i zmianą instrumentarium, za pomocą którego zarządza ono sprawami publicznymi. Te normatywne i instrumentalne przeobrażenia wywołują, między innymi erozję dominujących wzorców i praktyk obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne i prowadzą jednocześnie do wytwarzania ich nowych form.

Podjęte przez Autora zagadnienia w poprzednio recenzowanej dysertacji o tym samym tytule miały charakter interdyscyplinarny. Przygotowana przez Pana Pawła Śwital rozprawa doktorska stanowiła istotny głos w dyskusji nad prawnymi uregulowaniami prawnymi oraz uwarunkowaniami w zakresie partycypacji obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym. Obecny charakter pracy doktorskiej przedstawionej do recenzji sytuuje się w charakterze dogmatycznych prac.

Określony w tytule temat pracy jest powiązany z przedmiotem pracy i jej treścią.

Wybór przedmiotu rozprawy i sformułowanie tematu oceniam pozytywnie.

3. Ocena przyjętej bazy badawczej, sformułowania celu naukowego oraz przyjętych metod badawczych

Dokonując oceny organizacji i etapów podjętych przez Autora badań należy zauważyć, iż wynikają one z aktu jego myślenia refleksyjnego, które występuje od początku zaprezentowanej dysertacji. Autor uwzględnił występujące dotychczas braki poznania naukowego w zakresie tego zagadnienia. Jak podkreśla Autor „praca ma stanowić odpowiedź na deficyt mechanizmów koordynacji i współdziałania mieszkańców gminy. Wprowadzone w niej rozwiązania, choć elementarne, dają szansę na usprawnienie modelu funkcjonowania polskiej administracji”. Określając cel badań Autor stwierdza, że „celem pracy jest analiza mechanizmów koordynacji i współdziałania mieszkańców, a także ukazanie prawnych form uczestnictwa mieszkańców gminy w zarządzaniu, diagnoza świadomości prawnej mieszkańców w tym zakresie oraz wskazanie i rekomendacja kierunków zmian w przepisach prawnych eliminujących bariery współzarządzania partycypacyjnego” (s. 10).

Autor podjął się krytyki naukowej podjętego problemu na podstawie przestudiowanej literatury. Przyjął i sformułował założenia badawcze i hipotezy, które mają charakter zadaniowy umożliwiając dedukcyjne wnioskowanie. W podejściu badawczym Autor skupił uwagę na aspekcie przejawiania się prawa tzw. podejściu formalno-dogmatycznym stosując metodę analizy i syntezy systemowej odwołując się, jak sam podkreśla, tylko niekiedy do metody historyczno-prawnej. W pracy wykorzystano metodę analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych prezentując przykłady orzecznictwa, które ilustrują normy prawne w praktyce. Autor ze szkodą dla wartości pracy w obecnym stanie zrezygnował z części empirycznej pracy.

Zakres tematyki podjętej w dysertacji dotyczy polskiego porządku prawnego. Przyjęta teza główna rozprawy doktorskiej brzmi, iż „aktualnie obowiązujące przepisy prawne uwzględniają udział mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w gminie, niedostatecznie jednak aktywizują członków wspólnoty samorządowej” (s. 10). Teza ta jest dwuczłonowa. Praca przedstawia analizę obowiązujących przepisów prawnych związanych z udziałem mieszkańców w zarządzaniu gminą. Brak występujących podstaw do stwierdzenia, iż niedostatecznie aktywizują one członków wspólnoty samorządowej. Cel pracy i teza główna pozostały te same i występowały one w poprzednim kształcie dysertacji, która oceniałem pozytywnie mimo sformułowanych uwag krytycznych.

Jak zauważa Autor ustrój państwa musi odpowiadać współczesnym realiom, na które

składają się: rosnący poziom dojrzałości społeczeństwa, rozwój gospodarczy oraz poziom techniki i organizacji. Obywatele muszą posiadać niezbędne umiejętności podejmowania właściwych decyzji i świadomość ponoszonej odpowiedzialności. A zatem musi istnieć społeczeństwo obywatelskie. Zarządzanie publiczne wymaga odpowiedniego zrównoważenia aspektów partycypacyjnych.

4. Ocena układu rozprawy

Z punktu widzenia przedmiotu pracy i zakresu poruszanych w niej problemów, uznać można układ pracy za dyskusyjny. Struktura pracy składa się z wprowadzenia i 4 rozdziałów merytorycznie ze sobą powiązanych. Dokonano zmian tytułów rozdziałów, zakończenia i wykazu źródeł. Brak dookreślenia na jakich filozoficzno-teoretycznych aspektach rozpatrywano zagadnienia przedmiotowej tematyki.

Rozdział I. *Aksjologiczne, ustrojowe i prawne podstawy udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą....* (s. 15-73); rozdział podzielono na trzy podrozdziały: 1. *Demokracja jako forma sprawowania władzy publicznej*, 2. *Zasady kształtujące udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi*, 3. *Spółeczeństwo obywatelskie*. W pierwszym podrozdziale Autor omawia pojęcie demokracji, a w tym rodzaje demokracji jako formy sprawowania władzy, demokrację bezpośrednią i pośrednią (przedstawicielską), demokrację deliberatywną i partycypacyjną. W drugim podrozdziale opisuje zasady kształtujące udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi, a w tym zasadę decentralizacji administracji publicznej, pojęcie decentralizacji, decentralizację administracji publicznej w Polsce i jej znaczenie dla udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą, zasadę subsydiarności w administracji publicznej, pojęcie subsydiarności rozszerzając o teorię chrześcijańskiego personalizmu oraz realizację zasady subsydiarności w kontekście zapewnienia udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą. Trzeci podrozdział Autor poświęcił społeczeństwu obywatelskiemu wskazując na pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, w tym idee społeczeństwa obywatelskiego w klasycznej tradycji republikańskiej, w tradycji liberalnej oraz w nauce społecznej Kościoła katolickiego a także kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 r.

Omówiono zasadę decentralizacji administracji publicznej i jej znaczenie dla udziału mieszkańców w zarządzaniu gminnym. Wskazano, że decentralizacja przestaje być jedynie aktem dobrej woli oświeconej władzy centralnej, lecz staje się koniecznym, cywilizacyjnym warunkiem właściwego zarządzania sprawami publicznymi i skutecznej dbałości o polski interes narodowy.

Przechodząc do omówienia zasady subsydiarności oraz jej realizacji w celu zapewnienia udziału mieszkańców w zarządzaniu gminnym uznano prawo obywateli do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących do sfery zadań publicznych, wspierania ich działalności oraz umożliwiania realizacji tych zadań zgodnie z obowiązującymi normami prawa. Podkreślono, że zasady te mają bezpośrednie odniesienie do sytuacji człowieka jako osoby i należą do podstawowych praw i wolności. Z nich to wynika, że człowiek powinien mieć wpływ na kształtowanie swojej pozycji, tak prywatnoprawnej jak i publicznoprawnej.

Rozdział II *Partycypacja społeczna jako istotna konstrukcja prawna współzarządzania publicznego* (s. 74-117) podzielono na trzy podrozdziały oraz punkty. 1. *Od administrowania do zarządzania publicznego*, 2. *Nowe modele zarządzania publicznego*, 3. *Partycypacja społeczna*. Przedstawiono w nim pojęcia, istotę, metody i funkcję a także nowe modele zarządzania publicznego. Wskazano, że tendencje w zarządzaniu sprawami publicznymi dają więcej informacji i większy wpływ obywatelom i ich organizacjom na decyzje władz ich dotyczące. Władze centralne uzyskują lepszą wiedzę o problemach, potrzebach i preferencjach społecznych oraz większą akceptację społeczną dla swoich planów. Aktywizacja więc lokalnych społeczności winna być traktowana jako jedna z podstawowych funkcji samorządowych władz publicznych. Założenia i kierunki rozwoju samorządu terytorialnego wskazują na przesuwanie się sterowania rozwojem z tradycyjnie pojmowanego administrowania w stronę zarządzania opartego na różnorodnych formach posiadających duży poziom społecznej akceptacji. Przedstawiono ponadto zjawisko partycypacji społecznej wskazując, że zarządzanie publiczne wymaga w dzisiejszych czasach odpowiedniego zrównoważenia aspektów partycypacyjnych. Jest ona zgodna z nowymi modelami zarządzania i często jest odpowiedzią na oczekiwania wyrażane przez społeczeństwo .

W rozdziale III pt. *Odpowiedzialność mieszkańców za dobro wspólnoty samorządowej* (s.108-156) podzielonym na 3 podrozdziały i punkty przedstawione zostały pojęcia odpowiedzialności, dobra wspólnego, dobra wspólnoty samorządowej jako podmiotu władzy w gminie, realizacji dobra wspólnoty samorządowej przez mieszkańców gminy. Wskazano na dobro wspólnoty samorządowej jako czynnik determinujący działania mieszkańców gminy. Zakres odpowiedzialności mieszkańców za realizację dobra wspólnoty samorządowej, wpływ podejmowanych przez mieszkańców działań na dobro wspólnoty samorządowej oraz przyczyny i skutki zaniechania udziału mieszkańców w realizacji dobra wspólnoty samorządowej upatrując m.in. w braku świadomości prawniczej, kultury prawnej oraz zaufania do władzy. Braku zrozumienia swojej roli w zarządzaniu, dialogu, realizacji interesu publicznego, kooperacji w duchu wspólnotowym to kolejne przyczyny ale i skutki, które

ujawniają się w życiu społecznym.

Rozdział IV pt. *Prawne formy partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym* (s.157-273), podzielono na 5 podrozdziałów. W podrozdziale 1 zatytułowanym *Instytucjonalne formy partycypacji obywatelskiej* zwrócono uwagę na dialog społeczny oraz na rady i komitety opiniotwórczo-doradcze powoływane przy organach administracji publicznej. W podrozdziale drugim pt. *Proceduralne formy partycypacji społecznej* zwrócono uwagę na referendum lokalne, konsultacje społeczne, inicjatywy uchwałodawcze, obywatelski budżet partycypacyjny, inicjatywy lokalne. W trzecim podrozdziale zatytułowanym *Partycypacja społeczna w działaniach samorządu terytorialnego* omawiano uzyskiwanie informacji o działaniach organu gminy i osób sprawujących funkcje publiczne, partycypację społeczną w procesie planowania przestrzennego, wskazano na udział obywateli w procesie rewitalizacji oraz partycypacji społecznej w ochronie środowiska.

Autor w czwartym podrozdziale dokonał charakterystyk technik partycypacji i konsultacji społecznych. Do techniki partycypacji społecznej zaliczył sądy obywatelskie, panele obywatelskie, metodę Charette, 21 Century Town Meeting, komórki planujące, otwarta przestrzeń, Planning for Real, planowanie partycypacyjne, sondaż deliberacyjny, warsztaty przyszłościowe. Scharakteryzował techniki społeczne, a w nich spacery badawcze, Deliberative Mapping, Democs, diagnozę lokalną, forum lokalne, grupy fokusowe, mapę interaktywną, punkt konsultacyjny, warsztaty dialogu społecznego, wywiady indywidualne. Ostatni podrozdział (piąty) dotyczy barier wdrażania prawnych form partycypacji społecznej.

W rozdziale tym wskazano m.in. na podstawy prawne, istotę instytucji, formy i techniki partycypacji oraz postulaty *de lege ferenda* mające na celu, według Autora usprawnienie udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą.

Zwrócenie uwagi i objaśnienie ewolucji wzorców i praktyk obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne wymagają zawsze odwołania się do pojęć państwa, dobra wspólnego, typów sfery publicznej, modeli aktywności obywatelskiej, demokracji oraz uchwycenia występujących między nimi zależności w pojęciu wieloaspektowym. Bez tego zrozumienie tej ewolucji staje się powierzchowne i ułomne, jeśli w ogóle możliwe. Podkreślenia wymaga fakt, że prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest częścią składową praw człowieka. Myśląc w kategoriach normatywnych i postulatywnych nie powinniśmy się wyzbywać realizmu i rzetelnego osądu rzeczywistości społecznej. Taki akcent występował w poprzednio recenzowanej pracy. Obecny charakter pracy jest odmienny-dogmatyczny.

Uwzględniając logikę działania państwa Autor winien był opowiedzieć się za którąś ze strategii

adaptacyjnych, tj. proceduralizacji, komodyfikacji, integracji wyjaśniając wybór. Wydaje się, iż dokonując wyboru włączania obywateli w sprawy publiczne opowiada się za strategią integracyjną, w której to dominującą konwencją jest deliberacja. Wskaźnikami zjawiska integracyjnego są: państwo wspólnotowe, współzarządzanie i deliberacja.

Istotą deliberacji jest rozmowa, dialog, porozumienie i uzgodnienie. Podstawą deliberacji jest przekonanie, że sednem obywatelskiego zaangażowania jest poszukiwanie dobra wspólnego. Zwolennicy deliberacji zajmują się gromadzeniem ludzi wokół dobra wspólnego, które jest dla nich czymś więcej niż tylko sumą ustalonych ustalonych preferencji¹. Koncept deliberacji jest dość mocno osadzony w praktykach komunikacyjnych rozumianych w sposób przedstawiany w pracach J. Habermasa². Deliberacja ma służyć kształtowaniu postaw i aktywności obywatelskich, wzmocnieniu postaw dialogicznych i koncyliacyjnych, a równocześnie redukcji zachowań konfrontacyjnych. Zwolennicy deliberacji utrzymują, iż praktykowanie jej służy legitymizacji systemu demokratycznego, wzmocnieniu kapitału społecznego oraz prowadzi do polepszenia jakości polityki publicznej. W podejściu deliberacyjnym eksponuje się wyraźnie takie kategorie normatywne, jak interes publiczny, obywatelskość, sprawiedliwość społeczna, wartości wspólnotowe, dialogiczność i refleksyjność.

Zagadnienie udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu na poziomie samorządowym było przedmiotem wielu badań o charakterze empirycznym. Szkoda, że Autor nie uczynił zadaniem tego opracowania przeglądu literatury odnoszącej się do tego tematu. Taka syntetyzująca przeglądowa próba niewątpliwie ubogaciłaby tą pracę. Należałoby wskazać chociażby przykłady pokazujące przydatność wykorzystania narzędzi analitycznych, np. drabiny partycypacji i koncepcji CLEAR, tym bardziej, że tytuł pracy brzmi: „Udział mieszkańców w zarządzaniu gminą. Studium administracyjno-prawne”.

Pracę dopełnia zakończenie *uwagi końcowe*. Istotnym uzupełnieniem rozprawy jest wykaz źródeł prawnych, orzecznictwa oraz wykaz literatury, w którym zawarto 638 pozycji w czasopismach oraz publikacjach ograniczonych jednak w zasadzie do literatury polskiej (nie wszystkie wykorzystano). Rozprawa, przedstawiona do recenzji obecnie, jak już to zostało wskazane, uzyskała inny charakter – zmieniono strukturę pracy, usunięto rozdział V – empiryczny. Usunięto wykorzystaną wiedzę z

1 I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Warszawa 2006.

2 J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1, Warszawa 1999; *Ethics and Public Administration* (ed) G. Frederickson, .E. Sharpe, Inc., Armonk, New York 1993; K. Hart, *The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and „Public” Administration*, *Public Administration, Review* 1984, No 44; T.L. Cooper, *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall 1991; W.Lippmann, *The Public Philosophy*, Boston 1955; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; R.P> Goss, *Distinct Public Administration Ethics?*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 1996, Vol. 6, No. 4.

różnych dziedzin nauki wskazującą na twórcze identyfikowanie i formułowanie problemów przez Autora, które mogły umożliwić rewizję istniejącego spojrzenia na badane zagadnienia. Analiza wówczas podjęta w rozprawie odsłaniałaby czytelnikowi szerokie pole, którego eksploracja mogłaby przynieść niemało interesujących treści. Ocena formalnej strony pracy nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, występują w niej drobne usterki stylistyczne oraz literowe.

5. Uwagi dotyczące treści rozprawy

Lektura dysertacji skłania do refleksji nad specyfiką poruszanych zagadnień. Refleksje płynące z lektury pozwalają na stwierdzenie, iż ważne jest, aby w ślad za prowadzonym dyskursem, jako jego naturalna konsekwencja, pojawiały się konkretne propozycje umożliwiające nie tylko wysnuwanie wniosków *de lege lata*, ale również formułowanie postulatów *de lege ferenda*, wyznaczających kierunki ewolucji przepisów prawa w tym zakresie.

Rzeczywistość różni się w wielu punktach od warunków sprzyjających udziałowi społeczności lokalnej. Sytuacja w Polsce daleko odbiega od opisywanej w koncepcji lokalnego współrzędzenia (*local governance*).

Działania wspierające udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji polityk samorządowych są bardzo pożądane. Nie bez znaczenia mogą być tutaj działania o charakterze legislacyjnym, wspierające czy nawet wymuszające większą intensywność interakcji między władzami samorządowymi i poszczególnymi segmentami społeczności lokalnej, ale one same nie wystarczą.

Wydaje się jednak, że jeszcze ważniejsze od działań legislacyjnych są długofalowe działania tworzące ramy do wzrostu kapitału społecznego i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Z wielu badań, także prowadzonych na poziomie lokalnym wynika, że brak zaufania między jednostkami i grupami społecznymi należy do głównych barier budowy faktycznego partnerstwa z udziałem aktorów publicznych i niepublicznych.

Do rangi szczególnej urastają mechanizmy konsultacyjne, ale i w tym przypadku nie ulega wątpliwości, że zasadniczą motywacją obywateli do uczestnictwa w konsultacjach jest zazwyczaj chęć realnego, a nie tylko formalnego oddziaływania na podejmowane decyzje i podnoszenia ich jakości.

Kluczowym zagadnieniem w Konstytucji RP w kontekście kształtowania demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego staje się użyte w preambule pojęcie dialogu społecznego. Podstawowe staje się pytanie o zakres podmiotowy tego zagadnienia oraz o to, co miał na myśli

ustawodawca konstytucyjny używając tego pojęcia, (tego zabrakło w pracy). Wydaje się, że skoro ustawodawca uznał, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, powinna być kształtowana przy wykorzystaniu dialogowości.

Narzędziem polityki uprawianej na rzecz autentycznego rozwoju człowieka ma być solidarność, a więc mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, zatem uczestnikami życia politycznego muszą być rzeczywiście wszyscy obywatele, stowarzyszenia społeczne, związki zawodowe, partie polityczne. Bez opanowania umiejętności porozumiewania się zarówno osoba, jak i grupa społeczna niewiele może osiągnąć. Komunikacja społeczna jako zasadniczy element kontaktu międzyludzkiego jest warunkiem sprawnego i efektywnego działania. Człowiek jest istotą, relacyjną, stworzeniem, którego powołaniem jest więź, przynależność, bycie w łączności. Najpierw jest to więź z osobą, która daje opiekę i tworzy podstawę poczucia bezpieczeństwa, poczucia uczuciowej pewności. Nie dziwi więc, iż historia różnych form komunikowania się z danym człowiekiem odgrywała zawsze ważną rolę w psychologicznych analizach jego rozwoju.

Koncepcje filozoficzne akcentujące znaczenie komunikacji międzyludzkiej możemy odkryć w filozofii prawa, w jej różnych, nawet krańcowo odległych nartach: w hermeneutycznych teoriach gier językowych A. Aarnio (*On Legal Reasoning*, Turku 1977), w pozytywistycznej koncepcji otwartości tekstowej M. Harta (*The Concept of Law*, Oxford 1961), w uniwersalnej pragmatyce J. Habermasa (*Theorie und Praxis*, Frankfurt am Main 1971), w nowej retoryce Ch. Perelmana, w postmodernistycznym dekonstrukcjonizmie J. Derridy (*O gramatologii*, Warszawa 1999), w integralnej filozofii prawa R. Dworkina (*Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998); tego zagadnienia Autor nie podjął.

Tematyka dobra wspólnego, dialogowości, solidarności, pomocniczości i rozwoju ludzkiego przywołuje otwartą kwestię demokracji. Chodzi tu o poprawną podstawę teoretyczną wolności obywatelskich i komunitarnej wizji społeczeństwa. Ludzie w porządku politycznym powinni być jako podmioty odpowiedzialni za życie społeczne, są bowiem uprawnieni do kreowania polityki publicznej. Wszystkie prawa wiążać ma w całość godność ludzka, nie abstrakcyjna, ale realizowana w konkretnych warunkach życia osobistego, społecznego, gospodarczego i politycznego. Te warunki nazywa się prawami człowieka i są one powiązane przez struktury polityczne i społeczne, które powinny być tak kształtowane, by bronić ludzkiej godności – szkoda, że Autor nie wyeksponował tego zagadnienia w pracy.

Pierwszym zadaniem polityki i prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego jest zabezpieczenie prawdy o człowieku i radykalny sprzeciw wobec działań, które prowadzą do redukcji człowieka.

Obywatele są powołani do osobistego uczestnictwa w życiu politycznym. Nie mogą rezygnować z udziału w różnego rodzaju działalności społecznej, gospodarczej czy prawodawczej, która organicznie służy wzrastaniu dobra wspólnego. W ten sposób odpowiednio realizuje się zadanie na rzecz sprawiedliwego porządku społecznego.

Pamiętać wypada, że przed myślicielami stają nowe wyzwania na miarę XXI wieku, że przedstawiciele XX wieku: F.A. Von Hayek, K. Popper, J. Rawls, M. Friedman, A. Downs, R. Dahl, H. Kelsen kreowali demokrację skrojoną na potrzeby tego wieku. Ch. Taylor zwraca uwagę, iż „społeczeństwo obywatelskie miało określać to, czego społeczności te zostały pozbawione i co usiłowały odbudować: sieć instytucji niezależnych od państwa, które jednoczą obywateli wokół spraw wspólnej troski i dzięki samemu swemu istnieniu – lub dzięki podejmowanym działaniom – mogą wywierać wpływ na kształt prowadzonej polityki. W tym sensie można uznać, iż w liberalnych demokracjach Zachodu funkcjonują już społeczeństwa obywatelskie. To D. Wilcox analizując kryteria uzyskiwania wpływu społeczeństwa na decyzje podejmowane przez władze zaproponował następujące poziomy jego zaangażowania:

- „- informowanie obywateli o planach administracji publicznej,
- konsultacje, podczas których prezentuje się obywatelom kilka różnych opcji, a przedstawiane przez nich opinie są uwzględniane podczas podejmowania ostatecznej decyzji,
- współdecydowanie i w wyniku współpracy władz ze społeczeństwem i reprezentującymi je organizacjami rozpoznaje się jego potrzeby, a ostateczna decyzja jest podejmowana wspólnie z partnerami społecznymi,
- współrealizacja, gdyż w wyniku wspólnej identyfikacji potrzeb następuje wspólne realizowanie uzgodnionego programu w formie partnerstwa,
- delegowanie wykonywania zadań i wspieranie niezależnych inicjatyw społecznych np. przez system dotacji”- Autor nie wykorzystał tej sugestii.

Występują zarówno pozytywne jak i złe przykłady dobrej praktyki lokalnych wspólnot, którym udało się przełamać stereotypowy model. Interesujące są rezultaty badań, np. J. Kurczewski podsumowując wyniki badań nad stanem relacji pomiędzy władzą a społeczeństwem obywatelskim w Polsce lokalnej, formułuje twierdzenie, że romantyczny i elitarystyczny model aktywności, właściwy lokalnym społecznościom obywatelskim i zarazem decydujący o obliczu polskiego życia publicznego, „[...] wzmacnia paternalistyczne relacje zależności odziedziczone z poprzedniego ustroju, uprawomocnia autorytet jednych i bierność pozostałych, [...] utrzymuje więc dawne relacje indywidualnego i zbiorowego klientelizmu”- i ten argument nie został wykorzystany.

Przebudowa administracji realizowana przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii teleinformatycznych ma służyć każdemu obywatelowi, zmierzając do tego, by była otwarta i przejrzysta, przyjazna obywatelowi, produktywna i efektywna. Przetwarzanie informacji i wykorzystywanie ich w odpowiednim kontekście ma spowodować, że nowoczesna administracja będzie oparta na wiedzy udostępnianej obywatelowi w odpowiedni sposób i w odpowiedniej racjonalnej formie w duchu dialogu. Dialog stał się ważnym problemem współczesnej kultury intelektualnej, obecnie cały świat negocjuje. Ponownie uczymy się sztuki wzajemnego bycia naprzeciw siebie w relacji człowiek-człowiek, a nie rola-rola. Prawdziwy dialog pozwoli przede wszystkim uniknąć iluzji, że wszyscy jesteśmy bezwzględnie jednakowi lub bezwzględnie różni.

Obserwacja rozwoju nowoczesnej demokracji, jej kluczowe właściwości i kwestie różnicują ją od demokracji klasycznej. Przykładem może być demokracja wirtualna (albo e-demokracja), która popiera lub podkreśla wykorzystywanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla zwiększenia wiedzy, dostępu do polityki i uczestnictwa politycznego obywateli, co uwzględnił Autor. Jej nazwa wywodzi się z przeświadczenia, że technologie informacyjne mogą przekazywać głosy i opinie obywateli podczas debat politycznych bez ich fizycznej obecności. Omawiane (a w niektórych przypadkach sprawdzone eksperymentalnie) możliwości obejmowały „elektroniczne spotkania miejskie” z wykorzystaniem komputerów, głosowanie przez komputer oraz interaktywne serwisy dotyczące kwestii politycznych.

Uzupełnianie demokracji przedstawicielskiej mechanizmami demokracji partycypacyjnej są coraz bardziej popularne wśród europejskich samorządów. U ich źródeł leży rozczarowanie i poczucie kryzysu klasycznej demokracji lokalnej, co uwydatnia się m. in. spadkiem zadowolenia z władz samorządowych i apatią dostrzegalną w spadającej frekwencji wyborczej.

Demokracja deliberatywna kładzie większy nacisk na znaczenie rozmowy, dyskusji i debaty dla praktyki demokratycznej niż na znaczenie głosowania. Jej zwolennicy dowodzą, że debata polepsza jakość decyzji zbiorowych i zwiększa szanse ich zaakceptowania. Odmiany demokracji deliberatywnej obejmują zakres od akcentowania lokalnego przedstawicielstwa do wzmocnienia debaty w obrębie przedstawicielskich organów ustawodawczych. Jedną z odmian demokracji deliberatywnej jest demokracja dyskursywna, która podkreśla demokratyczne znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego grup i ruchów stanowiących prężną opozycję wobec (statycznej i kompromisowej) władzy państwowej w obrębie i poza granicami państwa. Coraz częściej używa się określenia demokracja spektaklu na uzasadnienie, iż współczesne systemy demokratyczne są zdominowane zazwyczaj przez przekazy medialne a nie przez rzeczywistą politykę. Posługujący

się tym określeniem twierdzą, iż płynność zmian politycznych charakterystycznych dla demokracji spektaklu kontrastuje ze stabilnością polityczną i ideologiczną ery „demokracji partyjnej”.

Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowanie w sprawy publiczne kierują nas na paradygmaty państwa, typy sfer publicznych modeli demokracji, komunikacyjną wizję prawa, dialogowość, wspólnotowość, solidaryzm, modele aktywności obywatelskiej, tożsamości narodowej, kulturowej i integracji, świadomości prawnej oraz uchwycenia występujących między nimi zależności, skłaniają do powstawania nowych koncepcji teoretycznych i narzędzi analitycznych.

Mówiąc o szerokiej partycypacji społecznej zakłada się aktywność obywateli wykraczającą poza akt głosowania. W klasycznych dziełach Rousseau albo Milla, a także w nowszych opracowaniach teoretycznych możemy znaleźć cztery argumenty wskazujące dlaczego takie uczestnictwo jest pożądane:

- 1) pomaga edukacji obywatelskiej (funkcja edukacyjna),
- 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą (funkcja legitymizacji decyzji),
- 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej (funkcja integracyjna)
- 4) stwarza dodatkowe okazje do wymiany argumentów (funkcja deliberacyjna).

Niektórzy autorzy przeciwstawiają demokrację partycypacyjną pojęciu demokracji deliberacyjnej, która przede wszystkim zwraca uwagę na starcie racji i otwartą debatę publiczną. P.W. Juchacz podkreśla, że najczęściej spotykana forma partycypacji – konsultacje społeczne – nie ma charakteru deliberatywnego, gdyż brakuje możliwości dyskusji i rzadko uczestnicy mogą dokładnie zapoznać się wcześniej z danym zagadnieniem, a materiały przybliżające temat, na jaki mają się wypowiedzieć obywatele, tylko w wyjątkowych przypadkach są wcześniej dostarczane.

Z punktu widzenia dynamiki wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego bardzo interesujące są czynniki wpływające na różnice w poziomie aktywności obywatelskiej związanej programami realizowanymi na poziomie miast opisywane przez K. Dekker, B. Volker, H. Lelieveldta i R. Torenvlieda.

Uwzględniając metodologiczny aspekt rozpatrywanego zagadnienia Autor winien był rozpocząć swoją analizę i opracowanie tematu od zagadnienia dobra wspólnego jako kryterium postępowania władzy a nie od formy sprawowania władzy publicznej. Już w preambule Konstytucji RP z 1997 r. zamieszczono zwrot, zgodnie z którym obywatele są „równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. Konstytucja wprost wskazuje zasadę dobra wspólnego jako pierwszoplanowe kryterium postępowania władzy publicznej. Artykuł 1 brzmi: „Rzeczpospolita

Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, natomiast art. 82 stanowi, że „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”. Należy wskazać, że Arystoteles przy pytaniu o cel, dla którego istnieje i trwa wspólnota państwowa, wskazał właśnie dobro wspólne. Natomiast J. Finnis wskazał na dobro wspólne jako „zbiór warunków umożliwiających członkom jakiejś wspólnoty osiągnięcie celów, które same uważają za słuszne lub realizację swojej (swoich) własnej (własnych) rozumnej (rozumnych) wartości, w imię której (których) mogą oni ze sobą współpracować (pozytywnie i/lub negatywnie) w obrębie wspólnoty”. Chodzi zatem o cel Rzeczypospolitej Polskiej oraz o warunki, które powinny umożliwiać rozwój jej obywateli. Konstytucja RP dookreśla zasadę dobra wspólnego poprzez dwie kolejne zasady: pomocniczości i godności człowieka. M. Piechowiak ujmuje to następująco: jeśli weźmie się pod uwagę definicje dobra wspólnego wskazującą na sumę warunków, w jakich każdy może się rozwijać, to trzeba przyznać, że obie zasady się uzupełniają. Szeroko omawia to zagadnienie w *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 249-260, 277-178. Przy określaniu treści zasady dobra wspólnego autor wskazał „trzy zasadnicze kręgi zagadnień”, z których dwa pierwsze odpowiadają celowi państwa i prawa oraz kształtowi państwa jako sumie społecznych warunków rozwoju, trzeci zaś wiąże się z zagadnieniami metaakcyjologicznymi.

Należy zatem uznać, że kryterium dobra wspólnego powinno być uwzględniane zarówno w stanowieniu prawa, jak i w jego stosowaniu. Te dwa poziomy mają ostatecznie wpływ także na przestrzeganie prawa w ogóle, czyli przez ogół obywateli określanych mianem wspólnoty politycznej. Kierowanie się zasadą dobra wspólnego jest konsekwencją kształtowania określonych postaw wobec sformułowanego prawa – realizacja dobra wspólnego zależy w dużym stopniu od kultury prawnej i odpowiedniej postawy interpretacyjnej. Za przykład może służyć porównanie zasady demokratycznego państwa prawa, do którego nawiązuje szereg innych zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji RP oraz ustawach, z zasadą dobra wspólnego, którą również można powiązać z wieloma normami zamieszczonymi w konstytucji RP oraz ustawach. Do realizacji dobra wspólnego nawiązują m.in.: art. 6 konstytucji¹⁷ dotyczący warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, art. 15-16 konstytucji dotyczące decentralizacji władzy publicznej i funkcjonowania wspólnot samorządowych, art. 17 dotyczący samorządów. Bardzo istotny z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego jest art. 18 definiujący podstawową wspólnotę społeczną, jaką jest rodzina. Także art. 20 o społecznej gospodarce rynkowej stanowiącej „podstawę ustroju gospodarczego” w sposób oczywisty nawiązuje do wyrażonej w art.1 konstytucji zasady dobra

wspólnego. Artykuł 7 kodeksu postępowania administracyjnego wymaga jednoczesnego uwzględniania „interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”, i jest dobrym przykładem wymogu uzgadniania interesu, który wynika przecież z konstytucyjnej zasady dobra wspólnego. Natomiast art. 5 kodeksu cywilnego wskazuje znaczenie zasad współżycia społecznego, które powinny być rozważane na gruncie art. 1 konstytucji.

I. Lipowicz ujmuje to w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27-28: podając, iż „administracja publiczna jest to system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”. Pomocnym opracowaniem dla osób zajmujących się zarówno stanowieniem jak i stosowaniem prawa powinna być książka M. Piechowiaka o fundamentalnej dla polskiego porządku prawnego kategorii dobra wspólnego. W zakończeniu tej pozycji autor przedstawił konstytucyjny test dobra wspólnego. Stanowi on propozycję dla „negatywnego prawodawcy”, czyli Trybunału Konstytucyjnego, który dzięki testowi mógłby oceniać poszczególne regulacje prawne z punktu widzenia ich zgodności z art. 1 Konstytucji RP. Test mógłby być wykorzystany również przez podmioty projektujące akty prawne – parlamentarzystów, ministrów i urzędników administracji. Polega on na stawianiu pytań istotnych z punktu widzenia „relacji, których zachodzenie konstytuuje dobro wspólne”. Pozytywne odpowiedzi na postawione w teście pytania prowadzą do stwierdzenia, że sprawdzana regulacja przyczynia się do realizowania dobra wspólnego. Pierwsze pytanie polega na sprawdzeniu, czy warunki życia kształtowane daną regulacją tworzą warunki rozwoju, jednostek lub tworzonych przez nie społeczności. Kolejne pytanie prowadzi do sprawdzenia, czy warunki życia kształtowane daną regulacją są warunkami o charakterze społecznym, co ma wyeliminować regulacje o charakterze ściśle osobistym. Trzecie pytanie dotyczy zagadnienia, czy warunki życia kształtowane daną regulacją są elementem sumy warunków sprzyjających rozwojowi wszystkich podmiotów tworzących wspólnotę polityczną, czy są elementem pewnej całości. Czwarte pytanie zmierza do sprawdzenia, czy suma warunków życia społecznego współkształtowanych daną regulacją pozwala członkom wspólnoty politycznej rozwijać się łatwiej i pełniej, niż suma warunków życia społecznego, które zachodziłoby niezależnie od tej regulacji. Piąte pytanie dotyczy zasady pomocniczości zakazującej ingerencji państwa tam, gdzie jednostki i tworzone przez nie społeczności mogą same wyznaczać i realizować swoje cele. Ostatnie pytanie, nazwane testem partycypacji, wiąże się z ustaleniami, czy dana regulacja jest rezultatem procedur zapewniających

wszystkim obywatelom , jako gospodarzom własnego państwa, udział, pośredni lub bezpośredni, w kierowaniu sprawami publicznymi, co wiąże się z uznaniem wszystkich obywateli za zasadnicze podmioty współokreślające kształt dobra wspólnego. Test ten mógł być przydatny również w tej pracy

6. Ocena końcowa rozprawy

Rozprawa doktorska w tej nowej wersji napisana przez mgr Pawła Śwital stanowi dojrzałe dzieło naukowe i zawiera rozwiązanie kwestii istotnej dla teorii prawa oraz dla dogmatyki prawa administracyjnego.

Autor dysertacji wybrał interesujący z punktu widzenia teoretyczno - prawnego, przedmiot badań naukowych. Stwierdzić należy, że Autor pod względem merytorycznym zrealizował postawiony cel naukowy. Zachowano logiczną spójność wywodów. Badania zostały przeprowadzone przy uwzględnieniu zasad poznania naukowego. Zasygnalizowane uwagi krytyczne nie wpływają na pozytywną ocenę recenzowanej pracy.

Wnioski końcowe

Stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Pawła Śwital spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim określonym przepisami prawa.

Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i dowodzi ogólnej wiedzy teoretycznej Autora w zakresie prawa i umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniając pozytywnie rozprawę doktorską wnoszę do Wysokiej Rady Wydziału Prawa , Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie o kontynuację dalszego postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych mgr Pawłowi Śwital.



