

Prof. dr hab. Robert Kmieciak

Poznań, 9 lutego 2021 r.

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Elżbiety Szulc-Waleckiej pt. „Partycypacja obywatelska w miastach na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2002-2018”, Lublin 2020, s. 598.

Ponad trzydzieści lat rozwoju procesów decentralizacyjnych w Polsce skłania do refleksji dotyczącej pożądanego kierunku zmian systemu władzy lokalnej. W kontekście podnoszonego w debacie publicznej zjawiska biurokratyzacji struktur administracyjnych samorządu, a przede wszystkim w obliczu postępujących - szczególnie w ostatnich latach - dążeń centralistycznych i etatystycznych w modelu zarządzania państwem, coraz częściej zwraca się uwagę na potrzebę wzmocnienia wspólnotowego charakteru samorządu terytorialnego. W związku z powyższym niezbędne jest zwiększenie partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym poprzez odwołanie się do koncepcji *governance*. W badaniach politologicznych podkreśla się, że myślenie w tych kategoriach stwarza ramy prawne i nowe możliwości rozwoju demokracji. W takim ujęciu rolą władz publicznych, w tym także samorządów miejskich, jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Dodać należy, że wymienione wyżej polityki w coraz większym stopniu stają się forum współpracy różnych środowisk, które wywodzą się z kręgów pozarządowych. Jest to przede wszystkim rezultat procesów samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i większej spójności społeczno-gospodarczej. Tego typu tendencje w naturalny sposób służą rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a więc przyczyniają się do zwiększenia partycypacji w rozwiązywaniu problemów na poziomie lokalnym.

Governance powinno się zatem traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W konsekwencji, w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację

uczestniczącą”, „demokrację partnerską” czy „demokrację interaktywną”. Bazą dla tego rodzaju procesów powinien być odpowiedni kapitał społeczny, a więc działania służące wzrostowi zaufania społecznego. Warto w tym miejscu podkreślić, że zaufanie traktuje się jako jeden z podstawowych elementów sukcesu środowiska lokalnego, który można osiągnąć między innymi poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem i otoczeniem społecznym.

W badaniach politologicznych brakuje publikacji stanowiących asumpt do pogłębionej analizy dotyczącej partycypacji obywatelskiej w procesie współrządzenia miastem. Dlatego też, zarówno ze względu na teoretyczną doniosłość, jak i walory utylitarne, temat podjęty przez mgr Elżbietę Szulc-Wałeczką należy uznać za ważny i społecznie użyteczny. Bez wątpienia daje on możliwość wykazania wiedzy teoretycznej oraz wniesienia do nauki wartościowych ustaleń, co jest formalnie niezbędne biorąc pod uwagę zapisy ustawy o stopniach i tytule naukowym.

Tytuł rozprawy sformułowany został przejrzyście. Uwzględniono w nim wyraźnie problem badawczy będący przedmiotem dysertacji. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, a także spisów tabel, wykresów i rysunków oraz aneksu. Struktura pracy od strony formalnej jest prawidłowa, a wyodrębnienie w ramach rozdziałów podrozdziałów i punktów również nie budzi zastrzeżeń. Konstrukcja dysertacji ma charakter problemowo-chronologiczny i pozostaje w ścisłym związku z zawartymi we wstępie celami, hipotezami i pytaniami badawczymi. Należy podkreślić, że wstęp zawiera wszystkie istotne z warsztatowego punktu widzenia elementy. Sposób opisanie uwzględnionych w dysertacji metod i technik badawczych, a przede wszystkim ich dobór, charakterystykę wykorzystanych źródeł, a także prezentację stanu badań dotyczących partycypacji należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Pewne wątpliwości budzi jednak rozpoczęcie wstępu od kwestii odnoszących się do genezy i rozwoju demokracji, które nie znajdują niestety rozwinięcia w kolejnych częściach dysertacji. W efekcie czytelnik otrzymuje nieco powierzchowny przekaz z tego zakresu, który w bardziej pogłębionej wersji mógłby stanowić znakomity punkt wyjścia analiz podjętych w rozdziale pierwszym. Rozważania z tego zakresu powinny zatem zostać osadzone w szerszym kontekście dotyczącym kształtowania się i istoty demokracji, od czasów antycznych do demokracji

współczesnej. Doktorantka mogła lepiej rozwinąć opis historycznych przesłanek rodzenia się demokracji, wychodząc w tym kontekście poza Stary Kontynent. W badaniach politologicznych coraz częściej podkreśla się, że źródła władzy ludu można doszukiwać się na długo przed demokracją ateńską. Pojęcie to było znane już tysiąc lat przed okresem szczytowego rozwoju Aten, a mianowicie w kulturze mykeńskiej. Badania archeologiczne potwierdzają, że jeszcze wcześniej zgromadzenia ludowe zwoływano na terenie dzisiejszej Syrii, Iraku i Iranu. Jak zauważa australijski politolog John Keane: „demokracja ateńska była darem Orientu”. W narracji Pani Magister dominuje jednak europocentryzm, który – co trzeba przyznać - stanowi główny punkt odniesienia w badaniach większości polskich politologów. Również w tym obszarze, opisując proces rozwoju demokracji w Europie, mgr Szulc-Wałęcka odwołuje się do najczęściej przywoływanych przykładów. Wypada żałować, że w poszukiwaniu źródeł demokracji bezpośredniej w większym stopniu nie odniosła się do takich form życia obywatelskiego jak: słowiańskie gminowładztwo, rosyjski mir, południowosłowiańskie zadrugi czy szwajcarskie Markgenossenschaften. Z kolei w przypadku genezy demokracji przedstawicielskiej można było poświęcić uwagę Kortezom zwołanym w hiszpańskim mieście León już w 1188 r., angielskiej Wielkiej Karcie z 1215 r., a także konsekwencjom ustrojowym XVII-wiecznych rewolucji burżuazyjnych w Anglii czy Wielkiej Rewolucji Francuskiej.

Zaprezentowane wyżej sugestie dotyczące rozwinięcia w zasadniczej części pracy rozważań na temat demokracji nie zmieniają jednak pozytywnej oceny wstępu dysertacji, który stanowi instruktywne wprowadzenie do badań podjętych przez mgr Elżbietę Szulc-Wałęcką.

W rozdziale pierwszym Autorka skoncentrowała się na zaprezentowaniu teoretycznych aspektów partycypacji. Bardzo dobrze scharakteryzowała istniejące modele zaangażowania obywatelskiego, w tym koncepcję drabiny partycypacyjnej. W kompetentny sposób opisała także ewolucję procesu rządzenia oraz zagadnienia związane z założeniami *participatory governance*. Nie ulega wątpliwości, że spójna i niezwykle interesująca zawartość merytoryczna rozdziału pierwszego jest wynikiem szerokiej i ugruntowanej wiedzy mgr Szulc-Wałęckiej z tego zakresu.

Rozdział drugi został poświęcony prawnoinstytucjonalnym ramom partycypacji obywatelskiej w Polsce. Rozpoczynając analizę z tego zakresu Autorka w większym stopniu mogła odnieść się do źródeł i procesu rozwoju samorządu terytorialnego w naszym kraju. W tej części dysertacji warto było także wskazać na teoretyczne podstawy samorządności, szczególnie w kontekście naturalistycznej i politycznej koncepcji funkcjonowania samorządu, w których podkreśla się podmiotowość społeczności lokalnych w systemie sprawowania władzy. Pozostałe składowe rozdziału drugiego prezentują się jednak znacznie lepiej. Podrozdziały dotyczące klasycznego instrumentarium partycypacyjnego oraz nowych form zaangażowania obywatelskiego należy uznać za wartościowe poznawczo. Zawarte w tym fragmencie rozprawy doktorskiej treści są merytorycznie spójne i uporządkowane, a co równie istotne zostały omówione z uwzględnieniem ram teoretycznych.

W rozdziale trzecim Autorka odniosła się do charakterystyki aktywności obywatelskiej mieszkańców miast, które podlegały szczegółowej analizie, a mianowicie: Białej Podlaskiej, Chełma, Lublina i Zamościa. To bardzo interesująca część dysertacji, która powinna jednak zostać poprzedzona wprowadzeniem odnoszącym się do pozycji ustrojowej miast na prawach powiatu w Polsce. W pracy znalazły się jedynie podstawowe informacje dotyczące administracyjnego usytuowania powiatów. Autorka nie wspomniała o kontekście politycznym, uwarunkowaniach wynikających ze struktury osadniczej kraju, a także przesłankach finansowych, które legły u podstaw utworzenia w Polsce tzw. powiatów grodzkich (nie jest to oczywiście termin normatywny, a jedynie potoczna nazwa tego typu jednostek samorządowych). Nie odniosła się także do argumentów formułowanych przez przeciwników utrzymywania dualizmu w organizacji powiatów, wskazujących na ścisłe związki funkcjonalne między miastami na prawach powiatu a otaczającymi je powiatami „obwarzankowymi”, ale także do opinii zwolenników zachowania tego podziału, którzy między innymi podkreślają, że miasta na prawach powiatu mają większe możliwości zmniejszania kosztów funkcjonowania instytucji i placówek publicznych. Warto było także ustosunkować się do zarzuconego wprowadzie, ale będącego swego czasu przedmiotem poważnej debaty publicznej projektu ustawy o powiecie metropolitalnym.

Kwestia metropolitalna jest odrębnym zagadnieniem, które zasługuje na krótki komentarz. W pracy poświęconej partycypacji obywatelskiej w miastach ma prawach powiatu należało zwrócić uwagę na znaczenie samorządu terytorialnego w rozwoju aglomeracyjnym oraz charakter jego relacji z otoczeniem społecznym. Szczególnie ważne jest w tym kontekście wskazanie na zmodyfikowaną rolę samorządu terytorialnego w systemie wieloszczeblowego zarządzania, który jest najbardziej efektywny na obszarze działania związków metropolitalnych. Akceleracja tego typu współpracy może mieć podstawowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze lokalnym i regionalnym, a także pociągać za sobą istotne zmiany w zakresie realizacji *metropolitan governance*. Ponadto można było odnieść się do kwestii miejskich obszarów funkcjonalnych, które nabierają istotnego znaczenia w systemie zarządzania lokalnego i służą zrównoważonemu rozwojowi wspólnot miejskich nowej generacji. Dotyczy to zarówno miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, ale także miast regionalnych i subregionalnych. Obszar aglomeracji jest bez wątpienia optymalnym środowiskiem dla rozwoju procesów partycypacyjnych. Jak pisał kilkakrotnie przywoływany przez Autorkę Benjamin R. Barber: „*to w mieście wyzwala się twórczość, krzepną wspólnoty, tu jest realizowana idea obywatelstwa*”.

Dalsza część rozdziału trzeciego zasługuje jednak na wysoką ocenę. Autorka bardzo dobrze powiązała wpływ takich komponentów jak kapitał społeczny, potencjał polityczny i instytucjonalny na rozwój partycypacji w analizowanych miastach. Należy pochwalić niezwykle sumienne wykorzystanie materiałów uzyskanych z badań empirycznych przy charakterystyce tradycyjnych instytucji zaangażowania obywateli, a mianowicie wyborów samorządowych, obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, referendum lokalnego i konsultacji społecznych. Przekonująco wypada również podrozdział dotyczący polityki informacyjnej władz miejskich, w którym znalazło się jednak stosunkowo niewiele informacji na temat mediów społecznościowych. Tymczasem dzięki nim komunikowanie polityczne uległo istotnej modyfikacji, a w konsekwencji stało się interaktywne i bardziej bezpośrednie w relacjach władzy lokalnej z obywatelami. Jest to szczególnie widoczne w miastach, które w coraz większym stopniu stają się przestrzenią wirtualnej sfery publicznej. Stawia to poważne

wyzwania przed władzami miejskimi, które powinny zadbać o wysoką jakość witryn internetowych, szczególnie w kontekście ich responsywności.

W rozdziale czwartym mgr Elżbieta Szulc-Wałęcka skoncentrowała się na znalezieniu odpowiedzi na pytania dotyczące charakteru i jakości procesów partycypacyjnych w badanych miastach, szczególnie w kontekście koncepcji współrzędzenia partycypacyjnego. W ramach pogłębionych rozważań Autorka bardzo kompetentnie przeanalizowała różne formy zaangażowania obywatelskiego, takie jak: współpraca z organizacjami pozarządowymi, współdziałanie z władzami jednostek pomocniczych, budżet partycypacyjny, inicjatywy lokalne, nowe formy konsultacji społecznych oraz aktywność mieszkańców w ciałach doradczych, a mianowicie radach, komisjach i komitetach. Rzetelna analiza źródeł, a także umiejętne odniesienie się do opinii przedstawicieli władz samorządowych uzyskanych w toku badań empirycznych, umożliwiły mgr Szulc-Wałęckiej zaprezentowanie przekonujących wniosków dotyczących pewnych deficytów efektywności procesów partycypacyjnych w Białej Podlaskiej, Chełmie, Lublinie i Zamościu.

W ostatnim, piątym rozdziale pracy Autorka przedstawiła wyniki przeprowadzonych samodzielnie badań empirycznych dotyczących opinii władz miejskich na temat partycypacji obywatelskiej. Rozdział podzielono na dwie części, w ramach których zaprezentowano wypowiedzi radnych zawarte w ankiecie i wywiadzie oraz opinie prezydentów miast uzyskane na podstawie przeprowadzonego wywiadu. W przypadku badania radnych odpowiedzi zostały przeanalizowane pod kątem uwarunkowań i sfery oddziaływania partycypacji, roli radnych w kształtowaniu aktywnych postaw obywatelskich, wpływu lokalnych interesariuszy na proces decyzyjny, sposobów współrzędzenia, etapów włączania mieszkańców w działania na rzecz dobra wspólnego, ich aktywności, a także wpływu narzędzi partycypacyjnych na praktykę rządzenia. Z kolei w przypadku prezydentów, poza wskazanymi wyżej kwestiami dotyczącymi uwarunkowań i efektywności wpływu otoczenia społecznego na proces decyzyjny, byli oni pytani o perspektywy rozwoju partycypacji.

Po lekturze rozdziału piątego powstaje wrażenie, że wielki wkład pracy, jaki został włożony przez mgr Elżbietę Szulc-Wałęcką w redakcję tej części dysertacji, nie został odpowiednio zdyskontowany. Ten niezwykle obszerny i interesujący materiał

empiryczny mógł być lepiej zaprezentowany pod względem strukturalnym, ale także biorąc pod uwagę graficzną prezentację danych. Zamieszczenie zaledwie dwóch tabel i jedenastu wykresów na niemal stu stronach tekstu trudno uznać za szczególnie pomocne podczas analizy treści badania ankietowego i wywiadów. W prezentowanym materiale przeważa fragmentami monotony opis i często rozbudowane cytowanie wypowiedzi respondentów. W efekcie, nawet przy zachowaniu maksymalnej koncentracji, miejscami trudno uchwycić tok narracji zaproponowanej przez mgr Szulc-Wałeczką. Dodać należy, że w przypadku pierwszego podrozdziału nie wyodrębniono wypowiedzi uzyskanych w trakcie badania ankietowego od tych, które stanowiły efekt wywiadów. Wszystko to wpływa na ograniczoną spójność prezentowanego tekstu. Autorkę zawiodła nieco umiejętność syntetyzowania treści, która jest niekiedy niedocenianą cnotą akademicką. Należy również podkreślić, że zawarty we wstępie dysertacji opis metodologiczny badań powinien być w większym stopniu powiązany z treścią ostatniego rozdziału. Przede wszystkim jednak należało w tekście odnieść się do wskazanych w ankiecie pytań, które znane są wyłącznie z załączonego w aneksie kwestionariusza. Zastrzeżenia można mieć także do wykorzystania i formy prezentacji materiałów pochodzących z wywiadów. W tym przypadku interesującym uzupełnieniem omawianych wypowiedzi mogły być krótkie informacje biograficzne, dotyczące w szczególności wykształcenia, dorobku zawodowego i afiliacji politycznej lub organizacyjnej cytowanych przedstawicieli lokalnych elit samorządowych.

Krytyczna ocena wykorzystania materiałów empirycznych nie powinna jednak przesłaniać ogromu pracy, którą włożyła Autorka w redakcję tej części dysertacji. Jest to bez wątpienia cenne źródło informacji, mające znaczący walor użyteczny, które może być wykorzystane przez środowiska samorządowe i ich otoczenie społeczne w działaniach na rzecz doskonalenia systemu funkcjonowania władzy, w tym poszukiwania optymalnych form komunikacji z obywatelami. Powyższa uwaga dotyczy zresztą całej pracy, która będąc osadzona w lokalnych i regionalnych realiach, zawiera w sobie jednocześnie ważne treści uniwersalne.

W zakończeniu dysertacji Autorka zaprezentowała wiarygodne wnioski, które są logicznie powiązane z postawionymi na wstępie i weryfikowanymi w toku badań celami, hipotezami i szczegółowymi pytaniami badawczymi.

Na wysoką ocenę zasługuje bibliografia, która liczy 531 pozycji, w tym szereg publikacji anglojęzycznych. Jest to znacząca liczba, szczególnie w kontekście ciągle ograniczonej na gruncie polskich badań politologicznych literatury odnoszącej się do nowych form partycypacji obywatelskiej. Bibliografia nie jest, co całkowicie zrozumiałe, zbiorem kompletnym. Autorka mogła przykładowo sięgnąć do prac takich autorów jak: M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24; J. Graczyk, *Partycypacja – remanent doświadczeń*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2014, Tom 6 (42), M. Musiał-Karg, I. Kapsa, *Citizen e-Participation as an Important Factor for Sustainable Development*, „European Journal of Sustainable Development” 2019, 8 (3), jednak należy podkreślić, że brak wymienionych publikacji nie wpłynął w zasadniczy sposób na obniżenie jakości dysertacji. Niezwykle cennymi źródłami, które wzbogaciły i uwiarygodniły treści zawarte w rozprawie doktorskiej, były szeroko cytowane przez Autorkę akty prawa miejscowego, a także protokoły i sprawozdania ilustrujące działania władz samorządowych na rzecz rozwoju procesów partycypacyjnych.

Praca jest dobrze napisana pod względem językowym. Znalazło się w niej stosunkowo niewiele błędów warsztatowych. Relatywnie największą grupę stanowią usterki wynikające z niedoskonałej korekty (71 przypadków zauważonych literówek, drobnych błędów stylistycznych i interpunkcyjnych). Inne dostrzeżone w czasie przygotowywania recenzji błędy to:

1. Pisownia słowa publicznoprawny (w tekście znalazł się zapis publiczno-prawny), strona 29.
2. Pisownia słowa formalnoprawny (w tekście znalazł się zapis formalno-prawny), strony 226, 264, 284, 346, 378, 393, 394, 467; 505.
3. Zamienne stosowanie słów cenzura i cezura, strony 87, 202, 264. W tym miejscu warto Autorce zwrócić uwagę, że cenzura, której mgr Szulc-Wałęcka nie musi na szczęście doświadczać, to kontrola prasy, książek, filmów, a także badań naukowych pod względem politycznym, obyczajowym, dokonywana przez organy państwowe, ewentualnie świadectwo sprawowania się i postępów ucznia w nauce, wydawane przez szkołę w ustalonych odstępach czasu. Z kolei słowo cezura, które najpewniej Autorka

chciała zastosować, oznacza moment przełomowy, granicę czasową dzielącą okresy i epoki historyczne. Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia warto dodać, że zawarte w pracy sformułowania *cezura czasowa* stanowią pleonazm.

Przechodząc do uwag końcowych, należy podkreślić, że praca mgr Elżbiety Szulc-Wałeckiej jest interesującym i wartościowym dziełem. Autorka posiada szeroką i ugruntowaną wiedzę w zakresie opisywanych zagadnień. Ponadto potrafiła zebrać i krytycznie wykorzystać cenne materiały źródłowe i literaturę przedmiotu.

Przedstawione w recenzji uwagi krytyczne nie wpływają zatem na pozytywną ocenę pracy. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Elżbiety Szulc-Wałeckiej jest ważna poznawczo i spełnia wymogi określone w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Wnoszę zatem o jej przyjęcie i dopuszczenie Autorki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Robert Kumiński