

**Recenzja rozprawy doktorskiej zatytułowanej
„Konsultacje społeczne w prawie administracyjnym”
autorstwa pani mgr Anny Gross**

Niniejszym działając na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 14 czerwca 2019 r. w przedmiocie powołania mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej pani mgr Anny Gross przedstawiam poniższą recenzję, w konkluzji której stwierdzam:

Przedłożona rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie istotnego, interdyscyplinarnego problemu naukowego. Autorka w obszernym i dobrze udokumentowanym opracowaniu wykazała się wiedzą teoretyczną z dziedziny nauk prawnych, bardzo dobrą znajomością przedmiotu, a nadto wykazała się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

RECENZJA

Ocena wyboru tematu

Wybór tematu rozprawy doktorskiej *„Konsultacje społeczne w prawie administracyjnym”* ocenić należy jako ze wszech miar trafny. Odpowiada on współczesnym zapotrzebowaniom, nie tylko w zakresie wypełnienia istniejącej luki na rynku wydawniczym, ale także w związku z dającą się zaobserwować z jednej strony tendencją do mnożenia regulacji prawnych, które służyć mają wzrostowi udziału społeczeństwa w procesach zarządzania sprawami publicznymi, a z drugiej pomijania przez organy państwa, zwłaszcza w procesach prawodawczych w różny sposób wyrażanego stanowiska społeczeństwa, bądź jego grup.

Autorka w opracowaniu trafnie wskazuje, iż współcześnie nie można mówić o demokratycznym państwie prawa bez zapewnienia społeczeństwu rzeczywistego udziału w takich procesach. Sprawa jest doniosła nie tylko z punktu widzenia zainteresowań różnych nauk, nie tylko prawnych, ale także politologii, socjologii

i innych, a także a nawet przede wszystkim z punktu widzenia funkcjonowania współczesnych społeczności, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a jak się okazuje także międzynarodowym.

Charakterystyka opracowania

Obszerne, liczące 412 stron opracowanie (które z tej racji, iż zostało napisane mniejszą czcionką liczy zapewne ponad 500 stron znormalizowanych), Autorka podzieliła opracowanie na kilka rozdziałów merytorycznych, poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem, w którym dokonała podsumowania, wniosków i ustaleń poczynionych w opracowaniu.

We wstępie Autorka scharakteryzowała przyjęte zamierzenia badawcze, określiła przyjętą metodologię badawczą, sposób prezentowania wywodów, a także co istotne, sformułowała tezy poddane w opracowaniu weryfikacji.

W Rozdziale I *Zagadnienia wprowadzające* Autorka dokonała ustaleń o charakterze terminologicznym, charakteryzując kluczowe dla opracowania pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społecznej oraz konsultacji społecznych.

W Rozdziale II *Podstawy prawne procesu konsultacji społecznych* Autorka scharakteryzowała akty prawne wyznaczające podstawy procesu konsultacji społecznych, obejmując nim zarówno źródła o charakterze międzynarodowym, jak i krajowym.

W Rozdziale III *Zasady i standardy konsultacji społecznych* zaprezentowano zasady prowadzenia konsultacji społecznych oraz wartości przyświecające wprowadzeniu rozumianych instytucji konsultacji społecznych.

W Rozdziale V *Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi jako szczególny rodzaj współpracy* Autorka omówiła konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi, jako szczególny rodzaj konsultacji. Autorka opisuje oraz poddaje ocenie tytułowe konsultacje, w szczególności podkreślając ich znaczenie i rolę dla współczesnego państwa prawa.

W Rozdziale VI *Konsultacje społeczne dla wybranych form aktywności obywatelskiej* Autorka omawia konsultacje społeczne w kontekście wybranych form aktywności społecznej, uwzględniając kolejno budżet obywatelski, prawo petycji, referendum ogólnokrajowe i lokalne, inicjatywę ustawodawczą i uchwałodawczą i wreszcie wysłuchanie publiczne.

W zakończeniu Autorka podsumowuje ustalenia poczynione w dysertacji odnosząc się do sformułowanych we wstępie tez oraz przytacza wnioski, po części już wcześniej sformułowane w poszczególnych rozdziałach opracowania.

Całość opracowania Autorka zaopatrzyła w wykaz skrótów, a także zaprezentowany po zakończeniu wykaz źródeł prawa, wykaz orzecznictwa obejmujący uporządkowany wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, wykaz literatury, a nawet wykaz stron internetowych, z których Autorka czerpała wykorzystane/przywoływane w opracowaniu informacje.

W opracowaniu wykorzystano liczne źródła prawa o charakterze międzynarodowym i krajowym, obejmujące 92 pozycje. Dotyczy to nie tylko prawa krajowego na poziomie ustawowym, ale także aktów prawnych o charakterze wykonawczym, zarówno powszechnie jak i wewnętrznie obowiązujących, a w tym także aktów o charakterze prawa miejscowego. Odrębnie w wykazie ujęto pozostałe akty prawne oraz dokumenty, które stanowiły podstawę opracowania, obejmujące wykaz nie tylko aktów prawotwórczych innych państw, rozstrzygnięć o charakterze nadzorczym oraz aktów pochodzących od organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Nadto Autorka w opracowaniu wykorzystwała obszerne, dobrze dobrane orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego obejmujące 30 wyroków, uchwały oraz wyroki Sądu Najwyższego, a także około 30 wyroków, uchwał i postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także 35 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Autorka dokonała także obszernej, wyczerpującej kwerendy wykorzystując w opracowaniu obok kwestii powyżej wskazanych, także ponad 630 pozycji literatury krajowej, a także zagranicznej. Cały, obszerny materiał badawczy został w opracowaniu dobrze wykorzystany.

Ocena merytoryczna dysertacji

Opracowanie stanowi rzetelne zaprezentowanie stanowiska nauki, co do wszelkich istotnych, trafnie wskazanych przez Autorkę ujęć zagadnienia, porządkując je oraz poddając ocenom Autorki, prezentowanym w sposób merytoryczny, pozbawiony emocji wskazujący na jej dużą dojrzałość oraz kulturę w wyrażaniu poglądów. W rezultacie stanowić może ono dobry punkt wyjściowy dla kontynuowania dalszych analitycznych prac w tym zakresie na przyszłość.

Opracowanie stanowi rzetelne, dobrze uargumentowane, wyczerpujące kompendium wiedzy na temat nie tylko przyjętych regulacji prawnych, ale także stanowiska doktryny, z uwzględnieniem szeroko pojmowanego stanowiska judykatury, zwłaszcza orzecznictwa sądowo-administracyjnego oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego różnych form konsultacji społecznych poddanych regulacjom prawa administracyjnego.

Autorka podejmuje się w opracowaniu trudnego wyzwania zdefiniowania, istotnych z punktu widzenia przedmiotu dysertacji, pojęć, choć dość powszechnie stosowanych, to jednak niedookreślonych, takich jak: społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, konsultacje społeczne. Nadto dokonała w dysertacji szczegółowego opisu różnych możliwych form konsultacji społecznych.

Z tej racji, iż kwestie te stanowią przedmiot zainteresowań różnych nauk nie tylko nauki prawa, dokonane ustalenia terminologiczne mają charakter regulujący, stanowiąc dobre propozycje dotyczące przyjęcia na przyszłość określonych sposobów ich rozumienia.

Autorka podkreśla we wstępie, iż opracowanie stanowi próbę kompleksowego ujęcia i uporządkowania istotnych zagadnień związanych z procesami

konsultacyjnymi. Wskazuje również, iż celem dysertacji jest przedstawienie i rozważenie istoty konsultacji społecznych, jako szczególnej formy aktywności obywatelskiej itd. Stwierdzić należy, iż lektura opracowania potwierdza, że cel ten został przez Autorkę w pełni zrealizowany, a opracowanie stanowi wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego.

Autorka wskazuje we wstępie, iż wszelkich ustaleń dokonała z wykorzystaniem dorobku nauk prawnych, także socjologicznych, teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii. Z całą stanowczością stwierdzić można, że opracowanie spełnia tę zapowiedź. Przyjęte założenie o potrzebie przeprowadzenia badań wieloaspektowych jest trafne i zostało przez Autorkę zrealizowane.

Opracowanie jako całość pod względem zarówno jego treści, jak i układu, zaopatrzenia poszczególnych części (rozdziałów) w tytułu oceniam jako dobrą, starannie przemyślaną, wskazującą na dużą dojrzałość merytoryczną oraz warsztatową Autorki. Opracowanie zostało napisane językiem poprawnym, choć jego redakcja (o czym mowa będzie jeszcze w uwagach ogólnych) wymagałaby zmian, które uczyniłyby je bardziej komunikatywnym, łatwiejszym w odbiorze dla szerszego kręgu zainteresowanych czytelników.

Wobec powyższego stwierdzam, że rozprawa doktorska pani mgr Anny Gross pt. „Konsultacje społeczne w prawie administracyjnym” spełnia wszelkie wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.).

Sformułowana powyżej pozytywna ocena całościowa opracowania nie wyklucza wszak możliwości zgłaszania uwag, także krytycznych, nie mogących jednak stanowić podstawy jakichkolwiek prób podważania zasadności wyrażonej powyżej oceny ogólnej.

W pierwszej kolejności zaprezentuję uwagi o charakterze bardziej ogólnym, a następnie przejdę do uwag o charakterze bardziej szczegółowym.

Uwagi ogólne

1. W opracowaniu (s. 7) Autorka rozważa ideę społeczeństwa obywatelskiego, jako potencjalną, ale i rzeczywistą możliwość aktywnego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi. Jest to zapowiedź bardzo istotna. Każdą regulację prawną należy oceniać biorąc pod uwagę nie tylko intencje (zamierzenie) prawodawcy, potencjalne możliwości jej rzeczywistego zafunkcjonowania, ale również konsekwencje jej przyjęcia, zwłaszcza zaś w przypadku ich efektywności w kontekście społeczeństwa obywatelskiego. Autorka w opracowaniu trafnie, wielokrotnie podkreśla, iż rozwiązania w tym zakresie nie mogą być jedynie fasadowymi, a rzeczywiście prowadzić mają do zapewnienia społeczeństwu udziału w procesach zarządzania stanowiąc sposób realizacji spraw publicznych.

2. Za szczególnie istotne uznaję wskazywanie przez Autorkę na aspekty ponadnarodowe związane ze społeczeństwem obywatelskim. Na s. 35-38 Autorka trafnie wskazuje na europejskie społeczeństwo obywatelskie na poziomie unijnym.

Trafne jest także wskazywanie nie tylko na przepisy unijne, ale również na EKSL, jako źródło obowiązku konsultowania społeczeństwa. EKSL został w pełni ratyfikowany przez RP w 1993 r. i powinien być w związku z tym respektowany przez państwo polskie i jego organy.

Słusznie Autorka (s. 114) przywołuje również *Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*, sporządzona 25 czerwca 1998 r. w Aarhus przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ. Jest to kolejny przykład uregulowania prawem międzynarodowym kwestii związanych z konsultacjami społecznymi. Polska ratyfikowała Konwencję w 2001 r. (na co Autorka wskazuje). Uwzględnianie przez Autorkę nie tylko podstaw prawa krajowego,

ale także międzynarodowego regulującego działanie wspólnoty europejskiej, skłania do stwierdzenia, iż opracowanie rzeczywiście w sposób pełny i kompleksowy przedstawia całość zagadnień dotyczących tytułowych konsultacji społecznych.

3. Opracowanie od strony redakcyjnej napisane zostało miejscami w sposób mało zręczny. Jego opublikowanie, co zdecydowanie zalecałbym, wymagałoby w związku z tym podjęcia trudu zmierzającego do jego uporządkowania.

We wstępie Autorka wskazała, że praca będzie prezentowana z wykorzystaniem określonej techniki tj. będą prezentowane poglądy, dotyczące przedmiotu rozprawy przyjmowane zarówno w nauce polskiej, jak i w nauce państw obcych, a także regulacje prawne nie tylko polskie, ale także przykładowo wskazywane regulacje wybranych innych państw oraz regulacje o charakterze międzynarodowym, co też konsekwentnie w opracowaniu czyni. Wskazuje również, iż wnioski formułowane będą w tekście na bieżąco, niezależnie od wyróżnienia ważniejszych wniosków, jako zwięźczenie poszczególnych części.

Dużym uszczerbkiem dla wartości opracowania jest właśnie konsekwentne stosowanie tej metody. W rezultacie nie tylko wnioski, ale także liczne wywody Autorki niejednokrotnie w opracowaniu są nie dość klarowne, a nadto są w opracowaniu powtarzane.

Przyjęta przez Autorkę technika podziału opracowania na części, w tym zwłaszcza na przydługie akapity powoduje, iż trudno jest ustalić, gdzie rozpoczynają się i kończą w ich ramach poszczególne wątki, gdzie zaczyna się prezentacja przemyśleń Autorki, a gdzie kończy się prezentacja stanowiska przyjmowanego w doktrynie, opis zastanego stanu rzeczywistego, a gdzie rozpoczynają się wnioski Autorki go dotyczące itd.

Autorka nie wyróżnia poszczególnych wątków choćby odrębnym akapitem, czy w inny, bardziej dobitny sposób, pisząc niejako jednym tchem. Nadto w ramach jednego akapitu Autorka naprzemiennie omawia różne wątki, wracając do wcześniej już podejmowanych, w żaden sposób nie sygnalizując, że przechodzi do innych już kwestii.

Celem przykładu zbyt długich akapitów zawierających przemieszane treści wskazać można np. akapit zaczynający się na s. 26 a kończący w połowie s. 28, a także akapit zaczynający się na s. 161 od słów „Konsultacje społeczne /.../”, a kończący się w połowie s. 166. Inny przykład to akapit rozpoczynający się na s. 173 a kończący na s. 177. Wielość wątków występujących w tych akapitach potwierdza nie tylko potrzebę odróżniania poszczególnych myśli w formie odrębnych akapitów, ale wręcz przekonanie o potrzebie wyróżniania w ramach rozdziałów dotyczące odmiennych wątków części, zaopatrzone w odzwierciedlające ich zawartość tytuły.

Przydatne byłoby nie tylko podzielenie poszczególnych części na kolejne akapity oddzielające uwagi i spostrzeżenia własne od uwag i spostrzeżeń prezentowanych w doktrynie, opisu stanu prawnego, ale również uporządkowanie materii, prezentując stan prawodawstwa, odrębnie stan nauki i wreszcie stanowisko Autorki w poszczególnych kwestiach. Umożliwiłoby to także Autorce wychwycenie licznych powtórzeń, oraz umożliwiłoby uporządkowanie sposobu zaprezentowania wywodów, a czytelnikowi ułatwiłoby odbiór ważnych informacji dotyczących podstawowych form funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, o których traktuje dysertacja.

4. Sporym utrudnieniem dla czytelnika jest to, iż Autorka często snuje wywody w sposób nie pozwalający na odróżnienie opisu postulowanego stanu rzeczy, np. zapewnienie rzeczywistego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych od opisu stanu rzeczywistego. W rezultacie można odnosić wrażenie, iż opisywany stan postulowany jest opisem rzeczywistości.

5. Zaprezentowane w zakończeniu wnioski, podobnie jak w całości opracowania przedstawione są w sposób mało uporządkowany. Autorka np. pisze o swoich ustaleniach dotyczących konsultacji, po czym przechodzi do kwestii udziału organizacji pozarządowych i ponownie wraca (na s. 405) do wniosków dotyczących konsultacji społecznych oraz innych, wcześniej wskazywanych kwestii.

6. Wskazywanie w zakończeniu, jako istotnego osiągnięcia, stwierdzenia iż konsultacje społeczne mogą być uznane za formę społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest dość oczywiste. Wątpliwa wydaje się potrzeba jego przywoływania, zwłaszcza w świetle dokonania licznych, innych, dużo ważniejszych ustaleń.

W kontekście przyjętych przez Autorkę założeń terminologicznych, a więc przypisania określonych treści pojęciom, takim jak społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, konsultacja społeczna itd. oczywistą konsekwencją jest, iż konsultacja stanowi jeden z ich przejawów.

7. Odwoływanie się przez Autorkę do dorobku różnych nauk skutkuje tym, iż Autorka siłą rzeczy odwołuje się w wielu wypadkach do terminologii stosowanej w tych naukach. Tymczasem niejednokrotnie tym samym pojęciom w innych naukach przypisuje się znaczenia odmienne, od przypisywanych im w nauce prawa. Dotyczy to np. decentralizacji, procesów decentralizacji itd. (patrz np. s. 22). Autorka opisując dorobek tych dyscyplin nie zawsze to uwzględnia. Choć nie jest to zagadnienie łatwe można by podjąć próbę uporządkowania tych kwestii w opracowaniu.

8. Fragment opracowania dotyczący budżetu obywatelskiego stanowi vademecum wiedzy na temat budżetu obywatelskiego we wszystkich jego aspektach, a nie tylko w zakresie, który stanowi przedmiot opracowania.

Skrócenie niektórych wywodów nie stanowiłoby, jak się zdaje, uszczerbku dla wartości opracowania jako całości.

9. Na s. 363 Autorka pisze o realizacji prawa do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, pisząc w jednym akapicie, jednym tchem o możliwości korzystania z inicjatywy, o tym, że projekt grupy obywateli liczącej co najmniej 100 tysięcy nie może być rozpatrywany w trybie pilnym, że wyłączne prawo nadawania projektom ustawy klauzuli poufności ustawodawca przyznał Radzie Ministrów. W tym samym miejscu Autorka pisze jednocześnie o różnych kwestiach powiązanych ze sobą tylko w ten sposób, iż związane są z ustawodawczą inicjatywą obywatelską. Niejasny jest

cel, który przyświecał Autorce przy takim skondensowaniu wszystkich tych informacji w jednym miejscu.

10. Trafny wydaje się poprzedzony obszernymi analizami dotyczącymi poszczególnych instytucji wniosek wyrażony na s. 408. Wydaje się jednak, że poczynione przez Autorkę uwagi stanowią podstawy do bardziej konkretnego formułowania postulatów pod adresem prawodawcy. Odwoływanie się do projektu ustawy przywoływanego na s. 408 mogłoby być połączone np. ze wskazaniem, które konkretnie z zapisów, ewentualnie w jakiś sposób zmienione, mogłyby stanowić podstawę do kontynuowania prac legislacyjnych w tym zakresie.

11. Istotne wydają się wnioski dotyczące oceny stanu rzeczywistego wyrażone na s. 410 i następnej opracowania. Można by zapewne bardziej dobitnie i odważnie wnioski te formułować.

Uwagi szczegółowe

1. Na s. 6 Autorka pisze, iż *„Potrzeba partycypacji obywateli i ich wspólnot w procesach zarządzania publicznego stała się jednym z kluczowych priorytetów współczesnej administracji i koncepcji państwa kooperującego ze społeczeństwem w realizacji zadań publicznych”*[podkreślenie moje]. Trafny jest pogląd, że potrzeba partycypacji wpisuje się w koncepcję państwa kooperującego ze społeczeństwem w realizacji zadań publicznych. Nie można jednak zgodzić się z poglądem, że jest to jeden z kluczowych priorytetów współczesnej administracji. Jest to jeden z priorytetów współczesnego społeczeństwa, które niekiedy walczyć wręcz musi z administracją o możliwość partycypowania w procesach zarządzania publicznego.

2. Na tej samej stronie (s. 7) Autorka pisze, iż instytucje społeczeństwa obywatelskiego nieustannie poddawane są redefinicji, są restytuowane, inne są instytucjonalizowane i dostosowywane do bieżącej sytuacji społeczno-politycznej. Autorka podkreśla, iż zjawisko to dostrzec można w polskim porządku prawnym,

a współcześnie jego moc mierzona jest przez istniejące instytucje społeczeństwa obywatelskiego: ich liczbę, jakość, dostępność i skuteczność działania. Stwierdzić jednak należy, że ani ilość, ani liczba, ani jakość, ani dostępność do tych instytucji nie przesądza o ich skuteczności, a ich mnożenie w ostatnim czasie wręcz skłania do postawienia tezy o fasadowości części z nich.

3. Wydaje się, iż w sposób niedostateczny akcentuje Autorka różnice pomiędzy władzą publiczną reprezentowaną przez państwo, a władzą publiczną reprezentowaną przez inne podmioty publiczne, zwłaszcza samorządy terytorialne. Wszystkie te podmioty reprezentują władzę publiczną i korzystając w związku z tym mogą z właściwych dla nich form działania, jednak w różnym zakresie i w różny sposób. Samorząd terytorialny został co prawda już w Konstytucji powołany przez państwo, w celu zapewnienia społecznościom lokalnym możliwości realizacji określonych zadań we własnym interesie, w sposób względnie niezależny do państwa, a wręcz z założenia mogący przeciwstawiać się onnipotencji państwa. Rzeczywisty udział samorządu w procesach konsultacyjnych jest zatem, z punktu widzenia realizacji potrzeb lokalnych, a więc potrzeb mieszkańców, szczególnie istotny.

4. Na s. 8 Autorka wskazuje, że „/.../ kolejne rozdziały *pogłębiają problematykę konsultacji społecznych*”. Jest to niezręczność redakcyjna. Pogłębiać można analizy, a nie problematykę konsultacji społecznych.

5. Na s. 12 Autorka pisze o tym, iż instytucja współuczestniczenia obywateli w kształtowaniu stosunków prawnych pozwala na bardziej precyzyjne dostosowanie państwa do obywateli. Jest to niezręczność redakcyjna. Mówić raczej należy o dostosowaniu działań państwa do potrzeb i zamierzeń obywateli.

6. Uwagi zawarte na s. 16 i 17 zdają się pomijać istotny aspekt społeczeństwa obywatelskiego. Nie można przecież wykluczyć, że działania obywatela na rzecz dobra wspólnego podejmowane będą co prawda z pobudek egoistycznych, ale obiektywnie służyć będą dobru wspólnemu (Autorka dostrzega przecież ten

problem wskazując, że działania podejmowane, co prawda w imieniu własnym mogą jednocześnie oddziaływać w interesie zbiorowym – publicznym). Dostrzeganie tego aspektu przez prawodawcę mogłoby spowodować, iż regulacje prawne dotyczące społeczeństwa obywatelskiego byłyby bardziej skutecznymi.

7. Autorka zgodnie z zawartą we wstępie zapowiedzią, przytacza regulacje prawne dotyczące udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi w prawie międzynarodowym, a także w wybranych państwach m.in. w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych oraz Rosji. Jednak nie podejmuje żadnej próby ustosunkowania się do tych regulacji. Można odnieść wrażenie, iż Autorka przywołuje regulacje w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii oraz Rosji z pominięciem istotnego kontekstu, w jakim je przyjęto.

Prawo petycji stanowi, jak podkreśla Autorka, jedno z bardziej istotnych uprawnień jednostki. Trochę to razi w kontekście przywołania przykładu Rosji, której regulacja została powołana na równi z regulacjami Wielkiej Brytanii, czy Szwajcarii. Sądzić można, że uregulowania te są w jakiś sposób podobne, a prawu petycji przyznaje się taką samą rangę w Rosji oraz w pozostałych przywoływanych państwach.

Próbę dokonania oceny regulacji obcych Autorka podejmuje w odniesieniu do regulacji litewskich wskazując, iż regulacje przyjęte w ustawie o petycji z 1999 r. przypominają polską ustawę dotyczącą działalności lobbingowej. Nasuwa się jednak pytanie, czy w regulacjach litewskich nie ma jednak regulacji takich, które nie są wprost określane jako petycje, ale są w istocie swej zbliżone do instytucji np. skarg i wniosków, czy innych, które wskazywałyby, że w realiach litewskich istnieją regulacje o charakterze zbliżonym do pojęcia petycji w prawodawstwie polskim, czy też w ujęciu wspólnotowym.

8. Na s. 40 Autorka pisze o zachodzących w ostatnich dekadach przemianach w systemach społeczno-politycznych, wskazując na demokratyzację życia publicznego. Uwaga ta zdaje się mieć jednak charakter po części historyczny. Przywołana w przypisie literatura wskazuje, iż myśl ta nawiązuje do poglądów

wyrażonych dużo wcześniej, w pierwszych latach XX stulecia. W obecnych realiach konstatacja ta sporo straciła na aktualności.

9. Postulować można by, aby Autorka konsekwentniej posługiwała się przyjętą terminologią. Na s. 54 i nast. np. posługuje się pojęciami *demokracji partycypacyjnej* oraz zamiennie określeniem *demokracji uczestniczącej*, co może to nie dość uważnego czytelnika wprowadzać w błąd.
10. Autorka w oparciu o dość obszerną prezentację poglądów innych autorów formułuje na s. 56 od góry wnioski własne. Stwierdzić można, iż jako podsumowujące wielostronicowe rozważania są one nader oszczędne.
11. Na s. 57 Autorka mówi o „*Demokracja deliberatywna (ang. deliberative democracy) jako teoria polityczna w ujęciu J. Habermasa /.../*”. W tym wypadku właściwiej byłoby mówić o swojego rodzaju koncepcji. Określenie *teoria* wydaje się na wyrost.
12. Niezręczne wydaje się sformułowanie podtytułów w Rozdziale I, *Pojęcie i cechy społeczeństwa obywatelskiego*, 2. *Pojęcie i cechy partycypacji społecznej*, 3. *Pojęcie i cechy konsultacji społecznych*. Określenie pojęcia określonych instytucji wymaga wskazania na ich cechy konstytutywne. Zdefiniowanie pojęć sprowadza się przecież próby wskazania ich cech istotnych, celem zidentyfikowania desygnatów definiowanych pojęć.
13. Na s. 63 Autorka pisze o *unieważnianiu aktów normatywnych, czy administracyjnych*. Wydaje się, że należałoby tutaj mówić szerzej o eliminowaniu ich z obrotu prawnego. Unieważnienie nie jest jedynym sposobem służącym do eliminowania aktów prawnych z obrotu.
14. Na s. 83 Autorka mówi o udziale społeczeństwa w formie konsultacji w zakresie wprowadzania zmian do prawa i polityki. Wymienia cały szereg istotnych

przykładów dotyczących tego rodzaju partycypacji społecznej. Wszystkie one dotyczą aktów prawa miejscowego. Pomija się tutaj istotny, a w wielu wypadkach nawet ważniejszy udział społeczeństwa w tworzeniu ustaw. Jest to szczególnie istotne wobec obserwowanego obecnie coraz częstszego pomijania przez ustawodawcę udziału społeczeństwa w procesie tworzenia prawa. Zaakcentować tutaj można by istnienie komisji wspólnych, a zwłaszcza przywoływaną w innych miejscach przez Autorkę Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która ma służyć jako swoiste forum przy tworzeniu prawa mającego znaczenie dla samorządności terytorialnej.

Autorka trafnie podkreśla szczególną rolę społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego. Jednak nie do przecenienia jest zaangażowanie czynnika społecznego w proces tworzenia ustaw, zwłaszcza, że zostały przecież wypracowane mechanizmy służące temu mające, które z rozmysłem są obecnie przez ustawodawcę pomijane.

15. Na s. 93 Autorka pisze, iż konsultacje dają obywatelom poczucie podmiotowości, a władzy poczucie pozytywnej weryfikacji społecznej. Chodzić tutaj powinno nie o poczucie, lecz o rzeczywistą weryfikację społeczną zamierzonych przez władzę działań. Dopiero wówczas mówić można o autentycznym, czy też rzeczywistym społeczeństwie obywatelskim, jako mającym wpływ na sprawy państwowe.

Same wnioski sformułowane na s. 93 są dosyć banalne, a nadto wielokrotnie powtarzają się w treści tegoż rozdziału. Stanowi to rezultat wskazywanego już wielokrotnego powtarzania przez Autorkę tych samych myśli w tekście opracowania, będącego, jak sędzę, skutkiem nieuporządkowanego prezentowania wywodów.

16. Na s. 94 Autorka pisze, że „*Polskie ustawodawstwo nie odnosi się do zagadnień konsultacji społecznych w sposób bezpośredni i w osobnym akcie prawnym.*” Zgodzić należy się, iż nie ma osobnego aktu prawnego, jednakże w sposób bezpośredni mowa jest o tym, chociaż w sposób ogólny w ustrojowych ustawach samorządowych.

17. Na s. 95 Autorka pisze, iż „*/.../dialog społeczny jest podstawowym prawem dla państwa.*” Należałoby tutaj raczej mówić wręcz o obowiązku państwa konsultowania społeczeństwa we wszystkich istotnych sprawach.
18. Autorka przypisuje szczególne znaczenie Regulaminowi pracy Rady Ministrów (s. 96), który jednak jest jedynie aktem prawa wewnętrze obowiązującego i wiążącego wyłącznie Radę Ministrów i jej członków. Możliwość skutecznego powoływania się na ten akt przez czynnik obywatelski jest dość ograniczona.
19. Na s. 101 Autorka wspomina o podręczniku dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych. Trudno uznać taki podręcznik, (nie oceniając jego zawartości), za podstawę prawną do podejmowania jakichkolwiek konsultacji społecznych. Stosowana przez Autorkę praktyka przywoływania różnych myśli i wątków w ramach jednego akapitu stwarza wrażenie, iż podręcznik ten został przez Autorkę uznany za jedną z podstaw prawnych konsultacji społecznych.
20. Na s. 107 Autorka wskazuje, iż „*/.../ przepisy są niewystarczająco jasne i przejrzyste dla obywatela, co w praktyce czyni konsultacje iluzorycznymi.*” Wydaje się, że przepisy te są jednak niejasne również dla osób, które mają obowiązek konsultowania różnych kwestii, a to tym bardziej czyni konsultacje iluzorycznymi. Istotnie utrudnia to możliwość skutecznej kontroli działań organów publicznych w zakresie realizacji obowiązku konsultowania społeczeństwa.
21. Na s. 122 i nast. Autorka opisuje, co prawda istotne zagadnienia dotyczące konsultacji społecznych mające jednak niewiele wspólnego z tytułowymi dla rozdziału II podstawami prawnymi funkcjonowania konsultacji społecznych.
22. W Rozdziale III *Zasady i standardy konsultacji społecznych* Autorka zawiera cały szereg, skądinąd ważnych uwag, jednak z racji zawartej w tytule rozdziału zapowiedzi omawiania zasad i standardów konsultacji, należało podjąć próbę

zdefiniowania, co Autorka rozumie przez zasady, a co przez standardy konsultacji społecznych i konsekwentnie tego w rozdziale przestrzegać.

23. Część uwag zawartych w rozdziale IV Rodzaje konsultacji społecznych, ich zakres i forma jest, z punktu widzenia prezentowanej typologii oraz opisu istoty poszczególnych rodzajów konsultacji, zbyt szczegółowa. Dotyczy to np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przewidywanej tam procedury sporządzania aktów planistycznych. Zapewne niedostatek tego typu regulacji w innych aktach prawnych zaowocował tym, iż Autorka szczegółowo omówiła procedurę, która została przez prawodawcę uregulowana bardziej szczegółowo niż w innych aktach prawnych. Wydają się one jednak, z punktu widzenia opisu istoty konsultacji, zbędne.

24. Na s. 132 Autorka pisze „*Demokracja dialogu znajduje swój pełny wyraz, gdy jest wyrażana jako wola społeczeństwa*”. Taki sposób redagowania myśli utrudnia czytelnikowi zrekonstruowanie rzeczywistych intencji Autorki.

25. Na s. 168 (in medium) Autorka pisze, iż w ramach konsultacji społecznych mieszkańcom przedstawione są plany publiczne – należałoby raczej mówić o projektach planów publicznych, a nie o już istniejących planach, chyba że Autorce chodziło o dopiero planowane przedsięwzięcia, a nie same plany, jako formę działania administracji. Konsultacje społeczne w odniesieniu do już przyjętych aktów prawnych miałyby się przecież z celem, przecząc ich istocie.

26. Na s. 170 Autorka zamieszcza bardzo szczegółowe rozważania dotyczące procedury planistycznej, włącznie z przytaczaniem orzecznictwa dotyczącego takich kwestii szczegółowych, jak np. sposobu obliczania terminów w odniesieniu do wykładania planów miejscowych do publicznego wglądu oraz jego publikacji na stronach. Tak szczegółowe uwagi, jako niedotyczące charakterystyki szczególnego przejawu konsultacji, niepotrzebnie zacierają istotę sprawy.

27. W uwagach na s. 177 dotyczących referendum Autorka zawiera trafną uwagę dotyczącą poglądu wyrażonego przez NSA w postanowieniu przywołanym w przypisie 800. Niezręczne jednak jest wskazanie, iż wynik referendum oznaczałby załatwienie sprawy przez organ niewłaściwy. W przypadku referendum nie można przecież mówić o organie.
28. Wniosek sformułowany na s. 177 jako wieńczący rozdział dotyczący możliwych rodzajów konsultacji społecznych jest miałki. Nadto z samej typologii nie wynika przecież, która z form jest najbardziej pożądaną formą partycypacji społecznej. Pominięcie tak sformułowanych wniosków w jednym z najlepszych rozdziałów opracowania nie prowadziło do umniejszenia jego wartości.
29. Na s. 183 Autorka stwierdza, że organizacjami pozarządowymi są jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, a na s. 184, że koniecznym jest, aby organizacje pozarządowe posiadały osobowość prawną, bądź na podstawie przepisów odrębnych ustaw uznane były za jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Sprawa wymaga doprecyzowania. Autorka zaciera różnice pomiędzy zdolnością prawną, którą na gruncie prawa administracyjnego posiadać mogą także podmioty, których prawodawca nie uznał za osoby prawne z osobowością prawną, którą przyznaje się tylko na mocy wyraźnego przepisu prawa.
30. Uwagi formułowane na s. 186 dotyczące fundacji i stowarzyszeń budzą wątpliwości. Fundacje zalicza Autorka do osób prawnych typu zakładowego, a drugie do osób prawnych typu korporacyjnego. W literaturze przedmiotu zwykło się raczej mówić o podmiotach typu fundacyjnego właśnie, których podstawą jest wyodrębniony majątek, jako podstawa ich funkcjonowania, do których to zalicza się również zakłady prawa publicznego, a więc podmioty realizujące określone zadania, jednak w odniesieniu do określonej grupy jako destynatariuszy (użytkowników), co je odróżnia od pozostałych podmiotów o charakterze fundacyjnym.

31. Na s. 195 wątpliwości budzić może sformułowanie „/.../ organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego /.../”. Autorce chodziło zapewne o organy administracji publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego.

32. Na s. 213 Autorka pisze „*gdy naruszenie zasad współpracy nie budzi wątpliwości /.../*”, możliwe jest skuteczne zaskarżenie podjętego aktu. Autorka pomija kwestię możliwości wyeliminowania takiego aktu także z obrotu przez organ nadzoru.

33. Za cenne uznaję uwagi Autorki dotyczące regulacji dotyczące Narodowego Instytucji Wolności zawarte na s. 228 i nast.

34. Zawarte na s. 231 uwagi można by doprecyzować. Budżet obywatelski jest to szczególny tryb konsultacji społecznych, którego przedmiotem jest część wydatków, która rzecz jasna znajduje odzwierciedlenie w budżecie gminy. Nie zmienia to faktu, iż budżet obywatelski nie jest ani budżetem, ani fragmentem budżetu. W rezultacie zacieranie granic pomiędzy trybem konsultacji, a stricte budżetem skutkuje również problemami w określeniu organów nadzorczych właściwych dla oceny przebiegu konsultacji tego typu (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 16.07.2019r. sygn. V SA/Wa 1097/19).

35. Odnosnie do uwag dotyczących budżetu obywatelskiego odnieść można wrażenie, że Autorka napisała ten fragment przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym z 2018 r. Nie w całości opracowania uwzględniła fakt zmiany stanu prawnego w tym zakresie. Budżet obywatelski w chwili obecnej w niektórych jednostkach ma charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny (s. 234). Już na s. 242 Autorka dostrzega przecież, iż budżet obywatelki obecnie ma w niektórych przypadkach charakter obligatoryjny. Również uwagi zawarte na s. 235 wskazują, iż Autorka w części wywodów uwzględnia zmiany wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym.

36. Ogólne uwagi dotyczące uchwał określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, choć z uwagi na przedmiot opracowania sformułowane zostały w sposób bardzo ogólny to jednak zwięźcone zostały trafnymi wnioskami, iż uchwała określająca zasady i tryb ma charakter generalny. Na stronie poprzedzającej powyższe uwagi (s. 237) Autorka wyróżnia jednak uchwały określone jako indywidualne, regulujące jednorazowo zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji w określonym roku. Sformułowanie, iż są to uchwały o charakterze indywidualnym jest nietrafne i niepotrzebnie sugeruje, iż Autorka przypisuje im właśnie taki charakter, czemu przeczą uwagi zawarte na s. 238.

37. Formułowane na s. 240 uwagi dotyczące traktowania budżetu partycypacyjnego, jako instytucji o charakterze wiążącym nie są przekonujące. Przywołane przez Autorkę ewentualne wątpliwości dotyczyć mogą przecież każdego zamierzenia realizowanego w ramach budżetu JST.

38. Na s. 241 Autorka dokonując oceny budżetu partycypacyjnego przywołuje literaturę z 2013 r. oraz orzecznictwo z 2014 r., które wydane zostały w okresie przed nowelizacją z 2018 r. Tego typu zabieg ze strony Autorki jest jak najbardziej dozwolony, jednak należało tutaj w tym fragmencie rozważań wskazać, że opinie doktryny, jak i orzecznictwa wyrażone zostały przed nowelizacją, oraz uwzględnić na ile przytaczane poglądy zachowały skutek tego aktualność.

39. Na s. 257 Autorka wyraża pogląd, iż nie znajduje uzasadnienia dla ograniczeń, jakie stosują samorządy zawężając zakres przedmiotowy projektu do projektów inwestycyjnych, remontowych, i innych szczegółowo przez nią wymienionych. Jest to związane z tym, iż zakres środków jakie możliwe są do przeznaczenia na zrealizowanie w ramach budżetu obywatelskiego wystarcza z reguły jedynie na realizację raczej skromnych przedsięwzięć. Są to raczej ograniczenia wynikające z realiów, a nie z przepisów prawa.

40. Na s. 262 Autorka metody wyboru projektów określa, jako „*modele ordynacji wyborczej*”. Posługiwanie się w opracowaniu prawniczym pojęciem „ordynacji wyborczej” w takim znaczeniu, wydaje się nieporozumieniem.

41. Autorka na s. 270 zauważa, że w jej odczuciu budżet partycypacyjny winien być inicjowany oddolnie. W części przypadków jest on inicjatywą odgórną i zależy od woli burmistrza lub prezydenta. Nie dostrzegałbym w tym nic złego w sytuacjach, w których inicjatyw oddolnych nie ma, a organ wykonawczy celem pobudzenia tych inicjatyw występuje z określonymi propozycjami.

42. Uwagi Autorki na s. 288 dotyczące skarg i wniosków, zwłaszcza na s. 288 na dole, przywołane są w sposób zacierający granice między skargą a wnioskiem, utrudniając możliwość odróżniania, które z uwag dotyczą skarg, a które wniosków.

43. Autorka bardzo szczegółowo opisuje instytucję referendum we wszystkich możliwych aspektach. Zabrakło jednak we wnioskach sugestii, co do tego jak należałoby rozwiązać wskazywane przez nią mankamenty tej instytucji. W opracowaniu zawarto cały szereg trafnych uwag, zwłaszcza w części poświęconej referendum lokalnemu. Zabrakło w nich jednak bardziej stanowczego stanowiska Autorki, co do kwestii istotnych, np. takich jak określenie co nie może stanowić przedmiotu referendum lokalnego. Autorka ograniczyła się wyłącznie do uwag formułowanych w odniesieniu do stanowiska NSA wyrażanego w orzeczeniach dotyczących jednak czegoś innego tj. stwierdzenia kiedy referendum jest zbędne.

44. Autorka zwraca uwagę na pewne mankamenty dotyczące rozróżniania referendum i konsultacji, jak również na mankamenty każdej z tych form z osobna np. wskazując, że referendum może być wykorzystane dla celów partykularnych niezgodnych z interesem społecznym, że istnieje ryzyko manipulacji w zakresie formułowania pytań referendalnych, s. 343-345. Szkoda, że Autorka nie formułuje żadnych wniosków stąd płynących. Trafna ocena stanu rzeczywistego skłania wręcz do formułowania wniosków mogących kształtować sposób, w jaki należy postrzegać

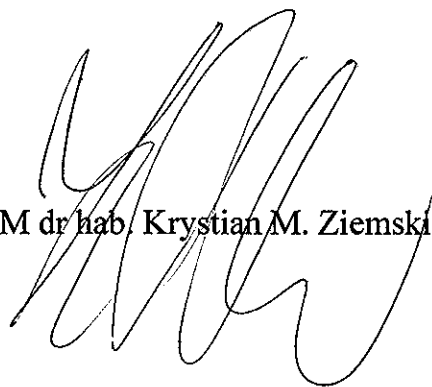
instytucje referendum oraz konsultacji co ułatwiłoby zrozumienie istoty sprawy, zwłaszcza przez osoby uczestniczące w ich przeprowadzaniu.

45. Na s. 350 Autorka stwierdza, iż referendum sprzyja godzeniu różnych dążeń i wartości społecznych oraz wypracowaniu porozumienia społecznego, szczególnie w kwestiach, które antagonizują społeczeństwo. Nie można bezkrytycznie podzielić takiego stanowiska. Wydaje się, że w kwestiach najbardziej antagonizujących, już samo przygotowanie referendum, a dalej jego przeprowadzenie niejednokrotnie prowadzić może do dalszego pogłębiania różnic pomiędzy zwolennikami odmiennych poglądów. Jaskrawym przykładem może tu być kwestia referendum w Wielkiej Brytanii ws. tzw. brexitu.

46. Na s. 401-404 Autorka powtarza, że regulacje dotyczące konsultacji społecznych są zbyt oszczędne. Wydaje się, że refleksja ta nie jest największym osiągnięciem Autorki, jeśli w ogóle można by mówić tu o osiągnięciu, zwłaszcza w kontekście licznych, innych wartościowych ustaleń zaprezentowanych w opracowaniu.

Poznań, dnia 20 sierpnia 2019 r.

Prof. UAM dr hab. Krystian M. Ziemiński



Załącznik do recenzji

Uwagi o charakterze redakcyjnym

1. Na s. 24 Autorka pisze, „*Po pierwsze /.../*”, przy czym nie ma już po drugie, czy ewentualne dalsze.
2. Na s. 78 znajduje się wyrażenie „*etap postępowania*”, winno być „*postępowania*”.
3. Na s. 175 Autorka w przypisie odsyła do ustawy o konsultacjach społecznych i referendum wraz ze wskazaniem miejsca jej opublikowania. Jest to zbędne. Autorka do tej ustawy już się odwoływała odsyłając do miejsca jej publikacji.
4. Na s. 191 wskazano, „*Ważnym aspektem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego stanowią relacje /.../*”. Winno być „*ważny aspekt*”.
5. Na s. 213 Autorka pisze „*Tym samym, ze względu na tę nieprawidłowość akt ten należy uznać za wadliwy i uchylony w trybie nadzoru*”. Autorce zapewne chodzi o to, że akt ten należy uznać za wadliwy i w rezultacie powinien być on uchylony w trybie nadzoru.
6. Na s. 227 Autorka po raz kolejny przywołuje ustawę o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w przypisie przywołując ponownie miejsce opublikowania tego aktu.
7. Za niezręczność redakcyjną, zwłaszcza w opracowaniu o charakterze prawniczym uznać należy sformułowanie zawarte na s. 288 „*w odróżnieniu do wniosku petycja jest swoistym roszczeniem sobie prawa do określonego w jej treści adresata*”.
8. Na s. 249 zamiast „*nowiem*”, winno być „*bowiem*”.
9. Na s. 258 zamiast „*w budżecie partycypacyjnej*”, winno być „*w budżecie partycypacyjnym*”.
10. Na s. 259 zamiast „*mnie istotnych*” winno być „*mniej istotnych*”.
11. Na s. 269 zamiast „*wyływa*” winno być „*wpływa*”.
12. Na s. 279 zamiast „*lub zbiorowym osoby fizycznej*”, winno być „*lub zbiorowym osób fizycznych*”.
13. Na s. 290 zawarte jest sformułowanie „*przyznanie prawa petycji jedynie wyborcom, mieszkańcom lub cudzoziemcom*”, wymaga przeredagowania.

W obecnie redakcji można by sądzić, iż w niektórych państwach przyznano prawo petycji jedynie cudzoziemcom.

14. Na s. 297 Autorka pisze „*petycje wnoszone w interesie innej osoby oraz petycje /.../*”. Wydaje się, że winno być „*w interesie innej osoby*”.

15. Na s. 340 zamiast „*i to oni*”, winno być „*i to one*”.

16. Na s. 363 zamiast „*drugie stadium uregulowane ustawie*”, winno być „*uregulowane w ustawie*”.

17. W wykazie literatury pominięto opracowanie przywołane np. w przypisie 1031 G. Kocot, Budżet partycypacyjny w Polsce.

18. Na s. 373 na dole w zdaniu dotyczącym niemożliwości przekazywania środków finansowych oraz dóbr pieniężnych pochodzących z określonych źródeł powtórzono informację dotyczącą jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz innych komunalnych osób prawnych.

