

## **RECENZJA**

### **Rozprawy doktorskiej mgr Roberta Krasonia pt. „Teoretyczno-prawne aspekty zasady zaufania do działalności administracji publicznej”**

Sporządzona dla Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

#### **I. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy**

Rozprawa doktorska mgr Roberta Krasonia poświęcona jest nominalnie zagadnieniu teoretyczno-prawnych aspektów zasady zaufania do działalności administracji publicznej. W moim przekonaniu tytuł jest rozumiany dość intuicyjnie co nie oznacza wcale że jest on wystarczający do zdekodowania zagadnień które w dysertacji zostaną poruszane. Do tego jest potrzebna jest w tym konkretnym przypadku analiza koncepcji - spisu treści i zapoznanie się ze wstępem. Samo stylistyczne sformułowanie tytułu nie budzi wątpliwości znaczeniowych. Tytuł rozprawy „Teoretyczno-prawne aspekty zasady zaufania do działalności administracji publicznej” jest czytelny i w mojej ocenie sformułowany w sposób zgrabny. Prawdą jednak jest, że zaproponowany przez Doktoranta tytuł jest rozumiany kontekstowo. Jego jednodaniowa struktura stanowi ciekawą zapowiedź treści merytorycznej dysertacji. W istocie tytuł wskazuje na zestawienie i powiązanie ze sobą czterech aspektów. Pierwszy i zasadniczy to teoretyczno-prawna perspektywa całego opracowania. Ma ona stanowić punkt odniesienia i być determinantem wyjaśnienia problematyki zasady zaufania do działalności administracji publicznej. Aspekt drugi – aksjologiczny wynika z podjęcia wysiłku analizy zasady zaufania a więc określonej wartości wyartykułowanej w prawie. Aspekt trzeci to wymiar funkcjonalny, ponieważ zasada zaufania dotyczy działalności administracji publicznej. Sama zaś administracja publiczna, to skonkretyzowanie wątku dogmatycznego dysertacji. Wszystkie te aspekty są ze sobą wzajemnie związane. Podsumowując, konstrukcje tytułu oceniam w pełni pozytywnie. Ocena ta – podkreślam – dotyczy konstrukcji tytułu rozprawy doktorskiej. Sam tytuł stanowi zapowiedź podejmowanej analizy merytorycznej, czyli treści dysertacji. Korespondencja pomiędzy tytułem a treścią stanowi jednak odrębną ocenę, która w dalszym

wywodzie zostanie przedstawiona, tym bardziej że mogą powstać pewne wątpliwości co do adekwatności treści rozprawy z jej tytułem.

Sam temat rozprawy doktorskiej uważam za w pełni uzasadniony. Po pierwsze ze względu na jego wymiar teoretyczny ale zarazem i praktyczny. Po drugie dlatego, że eksplorowana materia w proponowanym w rozprawie ujęciu stanowi zagadnienie, które nie było do tej pory poddane pogłębionej naukowej refleksji w polskim piśmiennictwie teoretycznym. Zestawienie aspektu zasady zaufania do działalności administracji publicznej z wymiarem teoretyczno-prawnym może nie jest zaskakujące ale na pewno jest frapujące. Realizuje postulat integracji wewnętrznej nauk prawnych, ale także zdecydowanie wykracza poza tę kategorię integracji odwołując się do wątków historycznych, politologicznych i socjologicznych przez co realizuje poniekąd również postulat integracji zewnętrznej nauk prawnych.

## **II. Konstrukcja pracy i jej ocena**

Rozprawa doktorska mgr Roberta Krasonia w swojej zasadniczej części składa się z pięciu rozdziałów. Jest opatrzonej wstępem i zakończeniem oraz zwieńczona bibliografią. Układ pracy jest więc niewątpliwie klasyczny i prosty zarazem. Został skonstruowany bez zbędnych uduziwień i rozbudowanej struktury (np. wydzielenia części, dzielenia podrozdziałów na mniejsze jednostki redakcyjne, czy formułowania rozdziałów podsumowujących itp.).

Wstęp w sposób syntetyczny wprowadza do istoty przedmiotu dysertacji oraz jej struktury. Doktorant bez zbędnej rozwlekłości określił cel rozprawy jako prezentację czynników historyczno-prawnych, które wywarły bezpośredni wpływ na rozwój zasady zaufania do działalności administracji publicznej i oczywiście omówienie samej zasady zaufania. Prezentując układ i strukturę rozdziałów wyraźnie podkreśla, że analizując określone nurty filozoficzne sam dokonał wyboru prezentowanych koncepcji na użytek omówienia poszczególnych aspektów merytorycznych. Niezależnie od trafności i reprezentatywności tego wyboru na uznanie zasługuje zapowiedź prezentacji własnego zdania. Taka postawa u progu analizy merytorycznej rozprawy rozbudziła zainteresowanie recenzenta i stanowi ciekawą zapowiedź autorskiego ujęcia tematu.

Analiza konstrukcji rozprawy pozwala na stwierdzenie, że w ramach wygenerowanych jej pięciu rozdziałów da się wyróżnić dwie sfery problematyki. Pierwsza z nich obejmująca rozdziały I – III stanowi niejako warstwę wieloaspektowej analizy zaufania. Rozdział pierwszy to perspektywa zaufania w filozofii i naukach społecznych. Rozdział drugi to z kolei spojrzenie na zaufanie z perspektywy demokratycznego państwa prawa, a trzeci to nominalnie

prezentacja koncepcji uznania Axela Honnetha. Większość tych zagadnień jest realizowana za pośrednictwem prezentacji i analizy różnych koncepcji zdecydowanie o optyce filozoficznej. W moim przekonaniu prezentacja materii tych rozdziałów jest zdecydowanie zdominowana filozoficznie. Johan Fichte, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Jürgen Habermas, Axel Honneth to filozofowie. Ten niewątpliwie dominujący kontekst filozoficzny pozwala na podjęcie polemiki ze sformułowaniem tytułu oczywiście w kontekście treści pierwszych trzech rozdziałów. Mianowicie można się zastanowić, czy nie lepiej byłoby aby tytuł nosił brzmienie: „Filozoficzne, teoretyczne i prawne aspekty zasady zaufania do działalności administracji publicznej”. Podejmując tę polemikę z Doktorantem czynię to z uwagi na fakt, że wzajemny stosunek pomiędzy teorią a filozofią prawa pozostaje przedmiotem sporów. Prawdą jednak jest, że w opinii przeważającej większości przedstawicieli nauki prawa są to dyscypliny odrębne ale jednocześnie blisko spokrewnione. Jerzy Zajadło zwraca jednak uwagę na współczesny trend do ścisłego ich łączenia. Z uwagi na to, że zdania są podzielone ciekawy jestem w jaki sposób Doktorant obroni formułę tytułu w kontekście oczywiście treści całego opracowania.

Druga sfera problematyki obejmująca rozdziały IV i V dotyczy już bezpośrednio zagadnień administracji publicznej analizowanej z perspektywy zasady zaufania. Te dwa rozdziały symetrycznie rozłożyły akcenty pomiędzy aspektami koncepcji teoretycznych (rozdział IV – etyka administracyjna, responsywna administracja publiczna) i aspektami prawnymi (rozdział V przede wszystkim w kontekście proceduralnego i materialnego aspektu zasady zaufania do działania administracji publicznej).

Struktura rozdziałów jest logiczna. Wywód rozpoczyna się od ogólnych zagadnień rozumienia zaufania w filozofii i naukach społecznych (rozdział I). Następnie dokonane jest spojrzenie na zasadę zaufania w perspektywie demokratycznego państwa prawa (rozdział II). Powiązanie tej zasady z koncepcją umowy społecznej pozwoliło na mocniejsze wyartykułowanie roli zaufania (ale i nieufności) w kształtowaniu demokracji i odpowiedzialnego społeczeństwa. Kolejny rozdział to przejście do koncepcji filozoficznych wzajemnego uznania jako warunku zaufania. Wprawdzie rozdział anonsuje koncepcję Axela Honnetha, ale jako jej podbudowę zawiera prezentację również koncepcji J.G. Fichtego i G.W.F. Hegla. Spojrzenie na zaufanie w pierwszych trzech rozdziałach dysertacji na pewno jest wieloaspektowe o czym świadczą poruszone w nich wątki historyczne, socjologiczne, politologiczne i prawne. Stanowią one solidną podbudowę dla kolejnych dwóch rozdziałów, które nawiązują do tytułowej zasady zaufania w działalności administracji publicznej

szczegółowo ją eksplorując. Jediną uwagę jaką należy w moim przekonaniu sformułować, to zbyt słabe w moim przekonaniu powiązanie pomiędzy tymi dwoma częściami dysertacji. Mam tu na myśli przede wszystkim brak należytego wyjaśnienia zarówno we wstępie jak i w treści drugiego i trzeciego rozdziału zagadnienia zaufania jako tego wyraźnego łącznika z dwoma kolejnymi rozdziałami.

### **III. Strona merytoryczna rozprawy**

Przechodząc do szczegółowych uwag merytorycznych, zaznaczam na wstępie, że dysertacja jest kopalnią problemów szczegółowych. Trudno w związku z tym odnieść się do większości poruszanych zagadnień. Dlatego też w recenzji ograniczę się tylko do kilkunastu uwag w moim przekonaniu najistotniejszych mających charakter zarówno komentarza jak i wyrażenia pewnych wątpliwości do tego co zostało napisane w rozprawie.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Znaczenie oraz rozumienie zaufania w filozofii i naukach społecznych” Doktorant prowadzi ciekawe rozważania na temat rozumienia samego pojęcia „zaufanie”. Doktorant przedstawiając średniowieczny źródłosłów terminu zaufanie w postaci „pwa” przedstawia jego semantykę w postaci dwóch znaczeń, tj. jako „zaufanie” i „pewność”. Następnie przedstawiona zostaje różnica między tymi pojęciami w kontekście religijnym i świeckim. Rozważania te są prowadzone w ciekawy sposób. Doktorant zwraca uwagę, że zaufanie jako wartość jest przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin nauki i przedstawia około 30 definicji zaufania sformułowanych zarówno w nauce polskiej, jak i międzynarodowej. Przytoczenie tak wielu definicji świadczy o rzetelności badawczej i znacznym wysiłku podjętym w celu wszechstronnej prezentacji rozumienia tego pojęcia w naukach społecznych. Również prezentacje pojęcia „zaufanie” w ujęciu filozoficznym (podrozdział 1.2.) i socjologicznym (podrozdział 1.3.) należy uznać za wnikliwą i interesującą. Ujęcie filozoficzne to wyprawa sięgająca czasów starożytności (Platon, Arystoteles, Stagiryta, Seneka) i biegnąca przez średniowiecze (św. Tomasz z Akwinu), oświecenie (Thomas Hobbes, John Lock, Jan Jakub Rousseau) aż do czasów współczesnych (Leszek Kołakowski, Anthony Giddens). Ujęcie socjologiczne zaufania zostało przedstawione przez pryzmat poglądów Piotra Sztompki. W ujęciu tego autora zaufanie jest postrzegane przez pryzmat wiarygodności jako jednego jego filarów w powiązaniu z szacowaniem tej wiarygodności. Wiarygodność w koncepcji Sztompki urasta do rangi zasadniczego determinantu, który występuje w trzech formach: inferowanej, immanentnej i kontekstowej. Zostały one w ciekawy sposób opisane. Jednocześnie Doktorant w perspektywie tej koncepcji przedstawił determinanty konstytuujące zaufania w ujęciu różnych autorów. Ich

zróżnicowanie jest tak duże, że pozwala na postawienie tezy o znacznej ilości poglądów w tym przedmiocie. Obok bowiem składników uznanych jako typowe w większości poglądów (kompetencja, uczciwość, życzliwość) są i takie które różnią poszczególnych autorów. Należą do nich troska, dobra wola, intencje. Świadczy to, że zaufanie jest kategorią różnie postrzeganą i rozumianą.

Rozdział drugi traktujący o wzajemnym zaufaniu w demokratycznym państwie prawa to ciekawe studium spojrzenia na demokrację z punktu widzenia zaufania zarówno w kontekście budowania demokracji, jej ugruntowania oraz nazwijmy to kolokwialnie „kłopotów” z utrzymaniem porządku demokratycznego. Nierzadko zdarza się tak, że prościej powołać jakąś instytucję, aniżeli zapewnić jej efektywne i skuteczne funkcjonowanie. Podobnie się ma z demokracją, dlatego Doktorant rozpoczyna od ukazania demokratycznego państwa prawa jako konsekwencji umowy społecznej, choć jednocześnie przytacza wielu jej przeciwników (umowy społecznej) poczynawszy od Platona i Arystotelesa. Ta swoista wielowiekowa opozycja nie zmienia jednak przekonania Doktoranta co do ścisłego związku pomiędzy umową społeczną a konceptem państwa prawa. Píše On „Idea umowy społecznej sprowadza się do przekonania, że zarówno moralna wartość, jak i normatywna moc wszelkich instytucjonalnych rozwiązań, którym ludzie podlegają, znajduje źródło w ich zgodzie czy porozumieniu” (s. 50). Jest to więc ściśle powiązanie demokracji - nie tylko zresztą jako zasady - z porozumieniem - a ono oparte jest oczywiście na zgodzie. We wnikliwej analizie demokratycznego państwa prawa Doktorant - co uważam za potrzebne i ważne - porusza wątpliwości co do rozumienia tej zasady w ujęciu teoretycznym tym bardziej, że wobec mnogości koncepcji i ujęć państwa prawnego wiele jest aspektów które te koncepcje łączy, ale są też i takie, które nie są powszechnie akcentowane przez wszystkich doktrynerów zasady państwa prawa.

Szczególnie ciekawym rysem rozdziału drugiego jest znalezienie zasadniczej relacji między zaufaniem i nieufnością a budowaniem społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. Doktorant pisze o zaufaniu jako o koniecznym warunku społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, jednocześnie wskazując na paradoks demokracji, który wynika z nieufności. Odwołuje się w tym względzie do poglądów wielu przedstawicieli nauki wzmacniając jednocześnie swoją argumentację. Opierając się w tym względzie na A. Przeworskim pisze, że im więcej zinstytucjonalizowanej nieufności tym więcej spontanicznego zaufania. Jednocześnie dla uzasadnienia tej tezy wnikliwie analizuje zasady demokracji i sposoby w jaki wynika z nich zinstytucjonalizowana nieufność. Należą do nich: podejrzliwość dla każdej



władzy, wybory i kadencyjność, podział władz, zasada rządów prawa i niezależności władz, konstytucjonalizm, prawo do odwołania od decyzji sądów, prawa obywatelskie, zasada ochrony porządku publicznego, swoboda wypowiedzi, samorządność. Realizacja tych zasad nie tylko sprzyja ugruntowaniu systemu demokratycznego państwa, ale również budowaniu kultury zaufania. Wynika z tego, że osiągnięcie stanu zaufania w państwie demokratycznym determinowane jest zinstytucjonalizowaniem nieufności. Innymi słowy można powiedzieć, że zaufanie jest uwarunkowane a nie samoczynne i osiągnięcie tego stanu wymaga podjęcia określonych działań.

Równie ciekawym fragmentem rozdziału II są rozważania dotyczące demokracji deliberatywnej. Świadczy to o tym po pierwsze, że Doktorant jest niejako na bieżąco z problematyką ewolucji teorii demokratycznej, tym bardziej że ewolucję tę można określić nawet mocniej - jako przewartościowanie dotychczasowego spojrzenia na mechanizmy w oparciu o które funkcjonuje państwo demokratyczne. Chodzi mi tutaj zwłaszcza o rozwój eksperymentalnych form obywatelskiego zaangażowania i dialogu (s. 76). Deliberacja jako proces komunikacji społecznej zmierza do uzyskania wspólnej decyzji na drodze konsensusu. Pomaga zresztą obywatelom jak pisze Doktorant (s. 107) wyartykułować swoje opinie i preferencje a działaczom obywatelskim i aktywistom pozarządowym ułatwia kontakt z obywatelami i pozwala lepiej zrozumieć potrzeby i problemy obywateli. Doktorant stwierdza, że „.... formy obywatelskiego zaangażowania na różne sposoby starają się łączyć interpersonalny oraz refleksyjny wymiar społecznej deliberacji. Jeden ze sposobów sprowadza się do ograniczenia liczby osób zaangażowanych bezpośrednio w debatę publiczną, inne dążą do zmniejszenia chaosu informacyjnego, selekcionując, ograniczając lub kanalizując komunikaty formułowane przez uczestników dyskusji obywatelskiej”. Bez wątpienia deliberatywne spojrzenie na demokrację może rewidować dotychczasowe poglądy na dominujące we współczesnym świecie formy demokracji przedstawicielskiej na rzecz poszukiwania argumentów i co najmniej wzmocnienia form demokracji bezpośredniej. Zgadzam się z Doktorantem, że teorię demokracji deliberatywnej można nawet dzisiaj traktować jako nowinkę, lecz jednocześnie należy mieć nadzieję, że „nowinka” ta może wpływać a zmianę postrzegania procedur podejmowania decyzji w sferze administracji w państwie demokratycznym stanowiąc zaczyn do nowego spojrzenia na role obywateli w podejmowaniu tych decyzji. W ten sposób właśnie rozumiem stwierdzenie Doktoranta zgodnie z którym „deliberacja to co najmniej życzliwe i nieuprzedzone zapoznanie się z racjami innych, którzy traktowani są jako równi i wolni. W toku deliberacji nie ma miejsca na

epatowanie stanowiskiem, wpływami, siłą, statusem materialnym czy politycznym. Nie ma także miejsca na odwoływanie się do informacji tajnych, czy w inny sposób niedostępnych lub niezrozumiałych dla wszystkich uczestników debaty”. Rozważania na temat demokracji deliberatywnej mają swój dalszy ciąg w prezentowanej koncepcji demokracji dyskursywnej Jürgena Habermasa. Koncepcja ta jest ze wszech miar szczegółowa, ponieważ Habermas stara się zbudować dyskursywną teorię prawa w obrębie teorii społecznej, próbując wytłumaczyć mechanizmy integracji społeczno-politycznej we współczesnym państwie. W tym kontekście próbuje zrównoważyć relację między prawem i moralnością i optuje za instytucjonalizacją demokratycznej opinii publicznej.

Do aspektów merytorycznych rozdziału II mam dwie uwagi. Pierwsza ma charakter polemiczny. Na s. 50 Doktorant pisze, że „Po przystąpieniu w 2004 roku polski (w mojej ocenie polski powinno zaczynać się dużą literą „Polski”) do Unii Europejskiej nastąpiło inkorporowanie do Polskiego porządku prawnego (zastanawiające jest, że „Polskiego” jest dużą literą) zasad ochrony jednostki wypracowanych w funkcjonującej już od lat Wspólnocie”. Moim zdaniem taka teza jest oczywistym nadużyciem. Proces inkorporowania wartości związanych z ochroną praw człowieka rozpoczął się w Rzeczypospolitej wraz z przemianami ustrojowo-politycznymi na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku a bezpośrednie instytucjonalne oddziaływanie związane było z przystąpieniem Polski do Rady Europy w 1991 r. Członkostwo w tej organizacji w sposób naturalny i pierwotny spowodowało inkorporację wartości demokratycznych do polskiego porządku prawnego. W sposób wtórny Polska była zobowiązana do ich urzeczywistnienia na skutek wyroków Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Wartości związane z demokracją i ochroną praw człowieka promowane przez Radę Europy legły między innymi u podstaw opracowania Konstytucji RP z 1997 r. Można wręcz powiedzieć, że w 2004 r. wartości te były w dużym stopniu ugruntowane a członkostwo w UE stało się dodatkowym impulsem do ich realizacji. Niestety dzisiejsza sytuacja ustrojowo-polityczna stanowi swoiste zaprzeczenie ideałów, które legły u podstaw polskiego procesu integracji w ramach europejskiej przestrzeni prawnej.

Druga uwaga dotyczy kwestii aspektu adekwatności treści rozdziału drugiego w kontekście sformułowania jego tytułu. Nie chodzi mi przy tym o cały rozdział ale o jego punkty 2.3. i 2.4. Doktorant pisząc o demokracji deliberatywnej i koncepcji demokracji dyskursywnej Habermasa analizował kwestie, które bez wątpienia są blisko związane z problematyką zaufania obywatela do administracji publicznej. Aż się prosi to o stwierdzenie, że traktowanie

innych ludzi jako wolnych i równych sobie oraz wysłuchanie ich racji w sposób nieuprzedzony i życzliwy jest determinantem wytworzenia u tych ludzi stanu zaufania wobec organów demokratycznego państwa. Jednak bezpośrednio wyartykułowania tego aspektu zabrakło mi w tym rozdziale i zresztą w następnym również. W przekonaniu recenzenta postawienie takiej tezy byłoby lepszym (a każdym razie bardziej czytelnym) pomostem połączenia treści pierwszych trzech rozdziałów rozprawy z dwoma ostatnimi.

Rozdział trzeci zatytułowany „Honnetowska koncepcja uznania jako warunek konieczny wzajemnego zaufania” w istocie nie jest poświęcony wyłącznie teorii Axela Honnetha. Doktorant osadza tę teorię w perspektywie prezentacji filozofii społecznej J.G. Fichtego i teorii wzajemnego uznania G. Hegla. Taka konstrukcja jest zrozumiała głównie dlatego, że Honneth nawiązuje i ustosunkowuje się do teorii obu tych filozofów. Mimo tego stawiam jedno pytanie a mianowicie Fichte i Hegel to dwóch z trzech wielkich filozofów - przedstawicieli klasycznego idealizmu. Dlaczego więc Doktorant pozostawił poza zakresem swojego zainteresowania trzeciego z nich tj. F. Schellinga.

Nie jest istotą recenzji przedstawianie w ślad za Autorem wszystkich aspektów merytorycznych, które opisał w swojej dysertacji, tylko ocena w jaki sposób ten zamysł został zrealizowany. W tym zakresie uwagi mam zasadniczo dwie. Po pierwsze wydaje się, że kolejność prezentacji koncepcji filozoficznych w rozdziale trzecim jest zamierzona. Nie chodzi przy tym wyłącznie o chronologiczne ujęcie tych koncepcji, ponieważ Fichtego i Hegla można uznać za równolatków. W moim przekonaniu chodzi również o gradację głębokości rozważań i to, że w pewnym sensie jedna koncepcja stawiała się w pewnym zakresie inspiracją dla tej już uprzednio przedstawionej. W moim przekonaniu rozważania Hegla są głębsze od Fichtego ponieważ intersubiektywne uznanie wymiaru ludzkiej indywidualności ma swoje konsekwencje. Nawet jeżeli to uznanie prowadzi do powstania umowy społecznej, to w jej ramach nie prowadzi do zaniechania walki wszystkich ze wszystkimi. Walka ta natomiast jest środkiem do ewolucji relacji międzyludzkich, które materializują się w bardziej dojrzałym stadium etycznych związków między ludźmi. Paradoksalnie akty destrukcji w ujęciu Hegla rodzą bardziej dojrzałą strukturę uznania, a ta prowadzi do powstania nowego społeczeństwa – społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei teoria Axela Honnetha to ideowa, polemizująca kontynuacja Fichtego i Hegla, których teorie stanowiły źródła inspiracji dla Honnetha. Autor ten nawiązuje do koncepcji swoich poprzedników jak np. w przypadku walki o poważanie, uznanie (nawiązanie do Hegla), która prowadzi do społecznego postępu. Jednakże Honneth pogłębia to zagadnienie odwołując się



do nowych podstruktur uznania i dyferencjacji wzorów wartościowania wewnątrz podstruktur społecznego uznania. Jednocześnie Honneth pogłębia swoją koncepcję, np. poprzez wątek polityki demokratycznej jako czynnika prowadzącego do zmniejszania dysproporcji społecznych i złagodzenia antagonizmów.

Po drugie nie chodzi w prezentacji tych koncepcji o samą tylko ich analizę, czy analizę krytyczną ale o wykazanie w jaki sposób te koncepcje służą ilustracji problematyki zaufania. I tego właśnie mi najbardziej w tym rozdziale zabrakło.

Rozdziały czwarty i piąty poświęcone są już bezpośrednio administracji publicznej. Relacje między tymi rozdziałami można określić jako zestawienie modelu/modeli administracji publicznej z polskimi rozwiązaniami prawnymi. Oceniam, że odniesienie się w rozdziale IV do układu administracyjnego stanowi podbudowę dla określenia podstaw relacji między obywatelami a administracją publiczną w kontekście przedmiotowej i będącej podstawą analizy zasady zaufania. Bardzo ciekawe, trafne i co ważne aktualne są rozważania dotyczące ewolucji modelowania administracji publicznej. U podstaw analizy leży klasyczny model biurokracji Maxa Webera, który został w dysertacji opatrzony krytyką M. Croziera i R.K. Mertona. Na kanwie tej krytyki wykształcony został nowy model biurokracji tzw. „model Nowej Prawicy”. Jak pisze Doktorant (s. 184) „Model ten opiera się na założeniu, że biurokracja ma tendencję do ograniczania wolności jednostki, tak więc jej władza musi zostać ograniczona w imię „wolności wyboru”. Wybór obywatela (konsumenta) jest lepszy niż biurokratyczne zarządzanie”. Interesujący jest również ten fragment rozdziału IV, w którym Doktorant na kanwie opisu krytyki tradycyjnego modelu biurokracji wskazuje przyczyny i powody zastępowania jej przez administrację zorientowaną na osiąganie rezultatów tj. na „nowe zarządzanie publiczne”. Ponieważ ta konstrukcja administracji jest zorientowana ekonomicznie i oparta na doświadczeniach znanych z zarządzania, to model ten zmierza do konstrukcji zorientowanej rynkowo administracji publicznej. Analizowane następnie w tym rozdziale zagadnienie etyki urzędniczej stanowi swoisty pomost do przedstawienia zagadnienia responsywnej administracji publicznej. Pokazanie ewolucji modeli administracji publicznej w powiązaniu z wymiarem etycznym pracy urzędnika racjonalnie uzasadnia przedstawienie administracji responsywnej, czyli wrażliwej na oczekiwania społeczne. Zastąpienie biurokracji rozumianej jako służbę dla realizacji dobra publicznego, na rzecz administracji zorientowanej na obywatela musi uwzględniać etykę w działaniu urzędników, polepszyć procesy komunikacji z petentami oraz zapewnić bardziej efektywne rozwiązywanie

problemów. Te kompleksowe zmiany mają być gwarantem budowania zaufania obywateli do działalności administracji publicznej.

Tak na marginesie w kontekście prowadzonych w podrozdziale 4.3. rozważań dotyczących etyki na s. 206. Doktorant pisze: „Ponadto w kształtowaniu właściwych stosunków pracy pracowników samorządowych ważne znaczenie mają postanowienia zawarte w statutach jednostek samorządu terytorialnego, regulaminach organizacyjnych urzędów i regulaminach pracy czy też lokalnych kodeksów etycznych. Ich stanowienie bowiem jest podstawowym aktem wewnętrznym regulującym problematykę etyki urzędnika w poszczególnych urzędach”. Chciałem się w związku z powyższym zapytać, czy Doktorant zna przykład takiego kodeksu lokalnego w Polsce albo w innym państwie.

Ostatni rozdział rozprawy doktorskiej poświęcony jest mówiąc kolokwialnie próbie sprecyzowania jak powinny działać organy administracji aby zapewnić, albo co najmniej sprzyjać realizacji zasady zaufania. Doktorant zresztą pisze na s. 214, że „...z aksjologicznego punktu widzenia, wskazać trzeba, iż ma ona zagwarantować bezpieczeństwo prawne jednostki, umożliwiające przewidywalność działań organów, a także prognozowanie działań własnych”. Jednocześnie należy się zgodzić z Doktorantem, że zasada pogłębiania zaufania jest kwalifikowana jako niekończący się proces, co oznacza, że osiągnięcie skutku przewidywanego w tej zasadzie poddawać należy ciągłej kontroli i weryfikacji. Jedną z systemowych gwarancji jej realizacji jest – co zauważa Doktorant - określanie etycznych standardów działania osób zatrudnionych w administracji publicznej i zapewnienie ich przestrzegania. Stanowi to jeden z podstawowych instrumentów prawidłowego strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Jednocześnie koresponduje to z prawem obywatela do dobrej administracji.

Drugi punkt rozdziału V traktujący o proceduralnym i materialnym aspekcie zasady zaufania w działalności administracji publicznej stanowi w moim przekonaniu rzetelną normatywno orzeczniczą analizę gwarancji, które mają sprzyjać realizacji tej zasady. Podbudową dla tej analizy jest przedstawienie genezy tej zasady. Geneza ta sięga jeszcze okresu przed uchwalenia obowiązującej aktualnie Konstytucji RP. TK wyprowadził tę zasadę z przepisów ówczesnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Następnie potwierdził jej obowiązywanie jako części składowej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Przekonująca jest szczegółowa analiza zarówno wymogów ustawodawczych jak i gwarancji proceduralnych służących realizacji zasady pogłębiania zasady zaufania do działalności administracji publicznej. Do tych pierwszych należą: zasada przyzwoitej legislacji, pewność

prawa, racjonalność ustawodawcy, a do drugiej kategorii gwarancji: wznowienie postępowania, roszczenie o odszkodowanie, sądowa kontrola administracji, odpowiedzialność odszkodowawcza urzędników. Ta szczegółowa analiza „okraszona” jest niejako umiarkowaną krytyką polskiej administracji publicznej. Na s. 271 Doktorant pisze: „System omawianych przepisów sprawia wrażenie, że stosunki urząd-obywatel przebiegają poprawnie z punktu widzenia wymogów praworządności, dobrej roboty (dyrektyw prakseologicznych) i wartości etycznych. W praktyce jednakże występuje często wiele takich sytuacji, które zaprzeczają temu wrażeniu. Owe naganne sytuacje świadczą o tym, że niska jest jakość naszej administracji publicznej, a co za tym idzie - niska kultura tejże administracji. Ocena taka znajduje oparcie m.in. w corocznych sprawozdaniach Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, publikowanych bądź omawianych na łamach prasy ogólnodostępnej”. Ta konkluzja w pełni koresponduje ze stawianą wcześniej przez Doktoranta tezą, że realizacja zasady pogłębiania zasady zaufania do działalności administracji publicznej jest niekończącym się procesem, tym bardziej jeżeli dokonana ocena działania administracji publicznej nie jest zadowalająca.

Lektura całej dysertacji przekonuje mnie, że Doktorant w sposób przemyślany realizował założony plan. Nie mam wątpliwości, że teoretyczno-prawna perspektywa anonsowana w tytule stanowi dominującą optykę spojrzenia na zasadę zaufania do działalności do administracji publicznej. Wątki filozoficzne i teoretyczne są oczywiście w różnych proporcjach widoczne we wszystkich rozdziałach. W niektórych stanowią materię dominującą (rozdziały: pierwszy, trzeci i czwarty), w pozostałych pełnią funkcję uzupełnienia materii socjologicznej, politologicznej i prawnej. Liczba powołanych teorii, koncepcji, czy nawet pojedynczych poglądów myślicieli świadczy o wiedzy i doskonałej orientacji Doktoranta w zakresie analizowanej materii a reprezentatywnie powoływane pozycje bibliograficzne świadczą o znajomości literatury przedmiotu.

#### **IV. Strona formalna rozprawy**

Strona językowa rozprawy doktorskiej to bardzo ważny aspekt nie tylko dla każdego recenzenta, ale również dla każdego czytelnika jej tekstu. Język rozprawy można rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy z nich to umiejętność i prawidłowość posługiwania się językiem. W tym zakresie stwierdzam, że Doktorant posługuje się w sposób poprawny językiem polskim a także językiem prawniczym. W pełni uzasadnione jest twierdzenie, że mgr. Robert Krasoń pisze z w sposób, który zapewnia komfortową lekturę. Mówiąc krótko dysertację czyta się dobrze. Drugi aspekt, to błędy językowe. Tych w rozprawie naprawdę nie

ma dużo. Gwoli uczynieniu zadość rzetelności wykonanej recenzji, świadczącej, że lektura pracy była uważna wskazuję te drobne niedociągnięcia i błędy językowe. Na s. 5 zostało sformułowane zdanie, które w mojej ocenie jest niezgrabne językowo. Doktorant pisze, „Z tworzeniem i pogłębianiem zaufania immanentnie skorelowane są **rzetelności i sprawności** działania instytucji publicznych w demokratycznym państwie prawnym”. W moim przekonaniu powinno ono brzmieć: „Z tworzeniem i pogłębianiem zaufania immanentnie skorelowana **jest rzetelność i sprawność** działania instytucji publicznych w demokratycznym państwie prawnym”. Na s. 10 ma miejsce przesunięcie przecinka przez co styka się on z następnym wyrazem (... termin *confidence* tłumaczony jest zarówno jako przekonanie **jak** i upewnienie). Kolejny błąd znajdziemy na stronie 86. W wyrazie zostały użyte niewłaściwe litery. Doktorant pisze „**wszystldch**” a oczywiście powinno być „**wszystkich**”. Na s. 95 ma miejsce połączenie wyrazu „sądów” i litery „i”. W rezultacie czytamy, ...jest elementem pozwalającym na ocenę **sądówi** działań”. Z kolei na s. 103 obserwujemy sytuację odwrotną tj. wyraz został w sposób nielogiczny podzielony na dwie części co przybiera postać: „dla uzasadnienia tych pierwszych zasada dyskursu przybiera formę, która wymaga **że by** interesy każdej osoby...”. Podobny błąd znajdziemy na s. 116. Czytamy tam, „Właśnie dzięki **w** **zajemnemu** uznaniu przez jednostkę...”. Powinno być „**wzajemnemu**”. Na tej samej stronie jest kolejny błąd. Nazwisko filozofa zostało użyte w dopełniaczu a powinno być w mianowniku. „Teorie wzajemnego uznania w wolności, równości i rozumności osadza **Fichtego** (a powinno być **Fichte**) w rozważaniach nad jednostką...”. Z kolei na s. 122 czytamy, „Należy jednak zaznaczyć, **iż że** rozumna i wolna jednostka nie jest...”. Doktorant w tym przypadku powinien zdecydować się albo na użycie „iż”, albo „że”. Na s. 134 w wyrazie będąc zabrakło litery „c”. Czytamy, „**Będa** w bliskich relacjach z innymi jesteśmy związani...”. Na s. 178 w wyrazie między zabrakło „ę” (**miedzy**). Kolejne błędne połączenie wyrazów występuje na s. 200. Ma to miejsce w zdaniu, „Ze względów praktycznych (braki kadrowe i finansowe w aparacie urzędniczym) trudno zatem w **pełni wykorzystać** ten instrument antykorupcyjny”. Na s. 223 zdanie „Kontrola organu odwoławczego jest więc kontrolą pełną, polegającą na ponownym merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy” nie zostało opatrzone kropką. Na s. 235 podobnie jak na s. 10 ma miejsce przesunięcie przecinka, „... dobrze przygotowanej merytorycznie grupy pracowników **,realizujących** bezstronnie zadania państwa”. Kolejne połączenie wyrazów jest na s. 241 w zdaniu, „... należy zwrócić uwagę na fakt, **iż charakterystyczne** dla orzecznictwa SN...”. Ostatni błąd jaki dostrzegłem znajduje się w zdaniu na s. 275. Czytamy tam, „To trwały **elementem** społecznej rzeczywistości, którego...”. Oczywiście powinno być „**element**”.

Jak na tak obszerną rozprawę wskazanych powyżej błędów jest bardzo niewiele i nie mają one w zasadzie wpływu na pozytywną ocenę warstwy językowej tekstu, tym bardziej że niektóre z nich są przypadkowe i najprawdopodobniej umknęły Doktorantowi w trakcie czytania rozprawy przed wydrukiem. Wszystkie te błędy mogą zostać poprawione na etapie przygotowania publikacji monografii, o co będę wnioskował w konkluzji.

## **V. Źródła i opracowania**

Konstrukcja bibliografii opiera się na trzech typach źródeł. Pierwszym z nich jest literatura przedmiotu, drugim wykaz aktów normatywnych, a trzecim orzecznictwo sądów polskich. Literatura przedmiotu jest w pełni reprezentatywna dla recenzowanej dysertacji. Obejmuje pozycje polskie, jak również anglojęzycznych i niemieckojęzyczne. Została zebrana z dbałością o szczegóły. Zarówno ilość pozycji, jak też ich jakość należy ocenić w pełni pozytywnie, tak jak pozostałe składowe bibliografii

Praca doktorska jest rzetelnie i rzekłbym wzorcowo obudowana przypisami. Na poziomie rozprawy doktorskiej tak szczegółowa podbudowa treści źródłami bibliograficznymi mieści się nie tylko w przyjętej w nauce konwencji pisania tego typu pracy, ale uzasadniona jest także zasadą kompletności literatury przedmiotu. Przypisy w większości są formułowane przede wszystkim w celu uzasadnienia poglądu na jaki Doktorant powołuje się w treści rozprawy, pozostałe precyzują dane powołanych w rozprawie aktów normatywnych i orzeczeń sądowych. W późniejszej pracy naukowej sugeruje Doktorantowi zwiększenie autonomii w zakresie eksponowania własnego zdania i poglądów. Nie mniej jednak na poziomie rozprawy doktorskiej wykorzystanie literatury przedmiotu dla oparcia i wzmocnienia poszczególnych aspektów merytorycznych uznaje za nienaganne.

## **VI. Konkluzja**

Wskazane powyżej niewielkie niedomagania natury formalnej oraz zasygnalizowane wątpliwości co do kompletności, czy poprawności niektórych zawartych w niej twierdzeń nie mają znaczenia dla uznania wartości dysertacji jako spójnego opracowania problematyki teoretyczno-prawnych aspektów zasady zaufania do działalności administracji publicznej przynajmniej w określonych przez Autora granicach. Większość uwag ma charakter polemiczny w tym również te dotyczące braku należytego rozwinięcia pewnych obszarów opracowania. Doktorant ma prawo do autonomii (oczywiście pod nadzorem promotora) przy określaniu koncepcji pracy i jej realizacji. To, że recenzent zmodyfikowałby niektóre założenia rozprawy i zrealizowałby inaczej nie oznacza, że recenzent ma rację. Każde w zasadzie zagadnienie można ująć na wiele sposobów i przedstawić je z różnych punktów



widzenia. Dlatego powyższe uwagi nie zmieniają końcowej pozytywnej oceny przedłożonej mi do recenzji rozprawy doktorskiej.

Rozprawa doktorska jest pierwszym poważnym krokiem w naukowej ścieżce kariery, a bardzo często staje się krokiem ostatnim. Rozwój dojrzałości naukowo-badawczej wymaga czasu, chęci, zaangażowania, odpowiedniego ukierunkowania przez mistrza i doświadczenia. Doktorant wykazał się należyłą wnikliwością dobrym warsztatem i dojrzałością naukową. Wszystkie wskazane w recenzji uwagi i niedoskonałości na pewno w przyszłości mogą zostać przez Doktoranta poprawione. Dlatego uważam, że rozprawa doktorska mgr Roberta Krasonia pt. „Teoretyczno-prawne aspekty zasady zaufania do działalności administracji publicznej” stanowi autorskie rozwiązanie przedstawionego w jej temacie problemu naukowego. Świadczy również o posiadaniu wiedzy teoretycznej Doktoranta w dziedzinie analizowanej materii i należytej wnikliwości badawczej. Tym samym przedłożona mi do recenzji rozprawa spełnia warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki. Może więc zostać przyjęta i dopuszczona do publicznej obrony. W związku z tym wnioskuję do Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego o przeprowadzenie dalszych stadiów czynności w przewodzie doktorskim zmierzających do nadania mgr. Robertowi Krasoniowi stopnia doktora nauk prawnych. Ponadto wskazuje potrzebę (po drobnych poprawkach i korekcie językowej) ogłoszenia ocenianej dysertacji drukiem. Jestem przekonany, że wzbogaci ona polskie piśmiennictwo nie tylko z zakresu teorii prawa.

Dr hab. Bartosz Liżewski prof. UMCS

