

Partycypacja – aktywność u podstaw¹

Proces transformacji ustrojowej rozumiany jako przekształcenia struktur państwowych i zmiana prawnych podstaw ich działania zakończył się w Polsce, ale proces budowy społeczeństwa obywatelskiego, a także zmiana praktyki funkcjonowania jednostek w państwie trwają nadal. Polska – podobnie jak inne kraje byłego bloku wschodniego – znajduje się w dalszym ciągu w specyficznej sytuacji społecznej, będącej konsekwencją tego, że niejako „naturalny” rozwój instytucji publicznych został na przeszło cztery dekady przerwany. Pociągnęło to za sobą daleko idące skutki dla funkcjonowania społecznego jednostek. „Aktywność u podstaw” została zastąpiona etatyzacją, wolny rynek centralnym planowaniem, a partycypacja została zastąpiona różnymi fasadowymi formami udziału „czynnika społecznego” w działaniu organów państwa. Transformacja ustrojowa, której jednym z najistotniejszych elementów jest reaktywacja samorządu terytorialnego, stworzyła organizacyjne i prawne możliwości powrotu do funkcjonowania mechanizmów współuczestniczenia obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych, niemniej w ciągu ostatnich 25 lat wielokrotnie okazywało się, że utarta praktyka relacji organów władz publicznych z obywatelami nie przystaje do standardu zaprojektowanego zgodnie z przepisami prawa.

Pamiętać należy o tym, że odbudowa zawsze jest procesem mozolnym i z reguły długotrwałym, w przeciwieństwie do destrukcji, która bardzo często może przebiegać żywiołowo, co można zaobserwować także w wymiarze strukturalnym i społecznym. Przed społeczeństwami państw, które przeszły transformację ustrojową, stały wyzwania, do których nie były często mentalnie ani merytorycznie przygotowane. Dodatkowo swoista kultura organizacyjna instytucji publicznych, ukształtowana w poprzednich realiach, stanowiła balast, który ciążył ku utartym schematom funkcjonowania społecznego, gdzie obywatel wobec władz publicznych ma pozycję jedynie podporządkowaną.

Budowa i utrwalanie wartości społeczeństwa obywatelskiego wymaga odpowiednich warunków. Chodzi więc zarówno o skuteczne regulacje prawne, utrwaloną praktykę kontaktów organów władzy z obywatelami i ich zrzeczeniami, jak i po prostu o chęć obywateli do wywierania wpływu na zarząd sprawami publicznymi i wiarę, że jest to rzeczywiście możliwe. Aby taki stan rzeczy udało się osiągnąć, potrzebne są nie tylko odpowiednie rozwiązania instytucjonalne i prawne, ale także działania edukacyjne i pozwolę sobie zauważyć, że nie jest nigdy ani za wcześnie, ani za późno na tego typu przedsięwzięcia. Proces ten powinien zaczynać się jak najwcześniej, gdyż zjawisko

¹ Słowo wstępne do artykułów członków Interdyscyplinarnego Studenckiego Koła Rozwoju Administracji ISKRA, działającego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

socjalizacji², określane w socjologii i psychologii społecznej jako nabywanie wzorców czy też skryptów funkcjonowania społecznego, jest tym, co w naturalny sposób przygotowuje jednostki do życia w określonych warunkach faktycznych i społecznych. Edukacja w kierunku wypracowywania wzorców partycypacyjnego i odpowiedzialnego funkcjonowania społecznego powinna zaczynać się już na etapie edukacji przedszkolnej³, powinna być rozwijana w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, natomiast na etapie studiów wyższych studenci powinni mieć możliwość doskonalenia i upowszechniania nabytych wcześniej umiejętności. Ponieważ nie można w państwie urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej pozostawiać poza nawiasem życia społecznego określonych jednostek czy też ich kategorii, ważne jest, by odpowiednie działania popularyzujące stosowanie mechanizmów odpowiedzialnej partycypacji społecznej prowadzone były także w stosunku do tych osób, które formalną edukację mają już za sobą.

Opracowania przygotowane do tego tomu przez członków Interdyscyplinarnego Studenckiego Koła Rozwoju Administracji ISKRA stanowią ilustrację opisanych wyżej mechanizmów, a także są wynikiem praktycznej realizacji takich właśnie założeń. Samo istnienie tego koła naukowego jest namacalnym dowodem stosowania założeń społeczeństwa obywatelskiego w sferze publicznej. Koło to zostało założone dosłownie „odolnie”. Grupa studentów studiów administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego postanowiła wcielić w życie swoje pomysły dotyczące badań naukowych i przedstawiania ich wyników. Studenci samodzielnie stworzyli założenia pracy koła, unieśli ciężar organizacyjny jego utworzenia, a także przekonali jego przyszłą opiekunkę do tego, by zaangażowała się w ich prace. Badania i działalność studentów prowadzone w kole naukowym mają ogromną wartość. Niezwykle cenna jest możliwość podejmowania własnych decyzji i nabywanie umiejętności podejmowania aktywności w ramach działalności instytucji publicznej. Koło naukowe ISKRA w swych założeniach jest interdyscyplinarne – jego członkowie, współpracując z przedstawicielami różnych dyscyplin z różnych ośrodków naukowych, realizują ideę pluralizmu, charakterystyczną dla modelu społeczeństwa obywatelskiego. W szerszej perspektywie pamiętać należy o tym, że to przede wszystkim studenci tworzą kulturę uniwersytetu, a nawet można powiedzieć, że w znacznej mierze uniwersytet to studenci – jest to kontynuacja kilkusetletnich tradycji edukacji akademickiej wpisującej się w kanon tradycji europejskiej.

Badania studentów działających w ramach ISKRY mają jeszcze jeden istotny walor, czego wyrazem są opracowania zawarte w niniejszym tomie. Wszystkie artykuły

² Por. P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 218 i n. Autor określa ten proces jako proces kształtowania mentalności postaw i działań ludzi przez społeczeństwo.

³ O czym piszą m.in. K. Ferenz, *Obowiązek i odpowiedzialność jako wartości w nowoczesnych i nowoczesnych koncepcjach wychowania*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior, *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009, s. 347-356 i A. Mitręga, *Trening poczucia odpowiedzialności przedszkolaka – refleksje o kształtowaniu wartości na początku edukacyjnej drogi*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior, *op. cit.*, s. 369-380.

dotyczą pozycji prawnej jednostki w państwie. Badania takie są wyrazem tego, że mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego funkcjonują rzeczywiście; nawet jeżeli proces budowy tego modelu nie został jeszcze w państwie zakończony. Prowadzenie badań z perspektywy obywatela jest współcześnie bardzo ważne, o czym piszą J. Jagielski i P. Gołaszewski, którzy dokonują analizy zmiany paradygmatu prawa administracyjnego. Zdaniem autorów problem zmiany paradygmatu dotyka takich kwestii, jak świadomość jednostek co do ich uprawnień względem organów władz publicznych, a także realne możliwości egzekwowania takich uprawnień, przy czym chodzi tu zarówno o możliwości prawne, jak i faktyczne. Odnosząc się do tego, co było, a częściowo do tego, co jeszcze jest, autorzy zauważają, że w powszechnym odczuciu gałąź prawa administracyjnego postrzega się jako stworzoną z myślą o administracji publicznej i immanentnie związaną z jej funkcjonowaniem (działalnością), a przez to mającą zapewnić przede wszystkim realizację zadań publicznych oraz służącą rozwiązywaniu problemów, jakie w istotnej mierze generuje sama administracja publiczna, nie radząc sobie z uprzednio nałożonymi na nią zadaniami (funkcjami)⁴. Jednakże jak widać na przykładzie badań przedstawionych przez studentów działających w ISKRZE, zmiana paradygmatu stała się faktem.

Poszczególne opracowania dotyczą problemu efektywności regulacji prawnej w określonych społecznych warunkach działania.

Opracowanie Anny Maciąg jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy ustawowe założenia referendum lokalnego odpowiadają modelowym założeniom demokracji bezpośredniej. Problem ten wpisuje się zresztą w szerszą debatę dotyczącą efektywności demokracji przedstawicielskiej wobec rozwoju instrumentów demokracji bezpośredniej. Niezależnie jednak od przebiegu poszczególnych referendum i oceny regulacji prawnej będącej ich podstawą pamiętać należy o ich ważnej funkcji informacyjnej. Referenda lub próby ich zorganizowania mają ogromną wartość ewaluacyjną pozwalającą organom władzy publicznej na korektę praktyki stosowania prawa.

Agnieszka Kuriata podjęła problem budżetu partycypacyjnego, analizując instrumenty współuczestniczenia w wydatkowaniu środków publicznych na poziomie wspólnoty samorządowej. Konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego powiązana jest organicznie z samodzielnością finansową, budżet partycypacyjny zaś jest instrumentem pozwalającym na uczestnictwo obywateli – członków wspólnoty samorządowej – w decydowaniu o alokacji środków publicznych, co jest racjonalne, gdyż to obywatele najlepiej orientują się we własnych potrzebach, i zgodne z ideą społeczeństwa obywatelskiego.

Doniosły problem wpływu regulacji norm wewnętrznie obowiązujących na sytuację prawną podmiotów będących adresatami rozstrzygnięć władz publicznych jest przedmiotem analiz prowadzonych przez mgr Justynę Mielczarek. W demokratycznym

⁴ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 34-37.

państwie prawnym – wobec zamknięcia systemu prawa powszechnie obowiązującego – bezpośredni wpływ na sytuację prawną obywatela mają jedynie akty o takim statusie. Niemniej nie da się wykluczyć faktycznego wpływu na tę sytuację aktów, co w demokratycznym państwie prawnym rodzi szereg problemów zarówno dla obywateli, jak i podmiotów wykonawczych.

Partycypacja to oczywiście współdecydowanie, ale to także dotrzymanie zobowiązań zapadłych w wyniku procesu decyzyjnego, w którym uczestniczyli obywatele i organy władz publicznych. Tym bardziej, że jak zauważa np. M. Bartoszewicz, w wolnym demokratycznym państwie przeciwstawianie sobie organów tegoż państwa i społeczeństwa obywatelskiego jest sztuczne⁵. Koniecznym warunkiem takiego współdziałania jest też efektywna i ustawiczna komunikacja pomiędzy organami; obywatelami i organami i wreszcie między samymi obywatelami, którzy funkcjonują przecież często w przeciwstawnych grupach interesów. Ponadto, jak pisze J. Blicharz, warunkami sprzyjającymi powstawaniu organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest z jednej strony wyposażenie jednostek (obywateli) w zespół praw obywatelskich, z drugiej zaś – istnienie zinstytucjonalizowanego pluralizmu (występowanie różnorodnych form organizacji działających na zasadzie dobrowolności)⁶. Uniwersytet, jako placówka edukacyjna, ale też nawet jako „środowisko życia społecznego” studentów i nauczycieli akademickich jest właśnie taką instytucją, w której możliwy jest pluralizm. Ogromna w tym rola kół naukowych. Dlatego ogromne uznanie należy się osobom, które działają w takich kołach, oraz osobom, które są pomysłodawcami i które przygotowują takie wydarzenia, jak konferencje kół naukowych.

Literatura:

- Bartoszewicz M., *Spoleczeństwo obywatelskie a pluralizm polityczny i udział obywateli w życiu politycznym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
- Blicharz J., *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
- Blicharz J., Boć J. (red.) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
- Dziewięcka-Bokun L., Kędzior J., *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009

⁵ M. Bartoszewicz, *Spoleczeństwo obywatelskie a pluralizm polityczny i udział obywateli w życiu politycznym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 48.

⁶ J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.) *op. cit.*, s. 107.

- Ferenz K., *Obowiązek i odpowiedzialność jako wartości w nowoczesnych i ponowoczesnych koncepcjach wychowania*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior, *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009
- Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Kijowski D.R., Miruć A., Suwałko-Karetko A. (red.), *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Mitręga A., *Trening poczucia odpowiedzialności przedszkolaka – refleksje o kształtowaniu wartości na początku edukacyjnej drogi*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, J. Kędzior, *Wartości społeczne w służbie publicznej*, Toruń 2009
- Sztompka P., *Socjologia*, Warszawa 2006

