

Prof. zw. dr hab. *Alfred Lutrzykowski*  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku  
Zakład Administracji

## R E C E N Z J A\*

rozprawy doktorskiej Pani mgr *Ewy Włodyki* pt. **Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim po 2004 roku**, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana prof. dr. hab. Jacka Knopka. Toruń 2018, ss. 489; maszynopis.

---

We współczesnych demokratycznych systemach politycznych od dziesiątków lat widoczna jest wysoka aktywność rozmaitego typu instytucji pozapaństwowych, niezbyt precyzyjnie określanych w polskiej literaturze naukowej i w debacie społecznej mianem *organizacji pozarządowych* (ang. *Non-Governmental Organizations* bądź *nongovernment organizations*). Powodem niejasności pojęciowej są tu głównie przymiotniki *Non-governmental* oraz *nongovernment*, które - jako terminy idiomatyczne - nie jest łatwo przetłumaczyć precyzyjnie i adekwatnie z języka angielskiego na język polski. Terminy te są stosunkowo szeroko stosowane w prawie międzynarodowym oraz w literaturze europejskiej i światowej, służąc do opisywania i wyjaśniania fenomenu społeczeństwa obywatelskiego, podmiotowej partycypacji obywatelskiej w realizacji zadań publicznych i budowania nowych paradygmatów zarządzania procesami życia zbiorowego, zakładających szeroki w nim udział przedstawicieli sektora obywatelskiego.

Mimo zastrzeżeń i wątpliwości leksykalno-semantycznych polskie określenie *organizacje pozarządowe* jest obecnie trwałym, powszechnie stosowanym pojęciem, jednoznacznie kojarzonym z aktywnością społeczną przybierającą różne formy organizacyjno-prawne umożliwiające obywatelom

---

\* Niniejszą recenzję sporządziłem na podstawie uchwały Rady Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika z dnia 13 marca 2018 r. (vide: pismo Dziekana Wydziału, Pana Profesora Zbigniewa Karpusa, z dnia 19.04.2018 r., adresowane do mnie). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w recenzji przedstawiam szczegółowo uzasadnioną ocenę stopnia, w jakim oceniana rozprawa doktorska spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym.

podejmowanie działań zmierzających do realizacji przyjmowanych przez nich celów. Niewątpliwie ważnym krokiem było sformułowanie w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* legalnej definicji pojęcia *organizacja pozarządowa*. Trudno jednakże przeceniać wartość zastosowanego zabiegu legislacyjnego, gdyż wyartykułowana w ustawie próba sprecyzowania tego pojęcia polega na zastosowaniu tzw. definicji negatywnej, a więc wskazującej cechy, których nie może posiadać *organizacja pozarządowa*. Ujęcie takie nie przyniosło rozproszenia wątpliwości interpretacyjnych. „Póki co, kategorią tą – pisze Anna Szustek, wybitna znawczyni problematyki – częściej posługujemy się intuicyjnie”<sup>1</sup>. Rozważania zawarte w recenzowanej rozprawie opinię tę całkowicie potwierdzają.

Podjęcie problematyki działalności organizacji pozarządowych, abstrahując w tym miejscu od ich definicji i związanych z tym sporów, jest przedsięwzięciem badawczym zasługującym na szczególną uwagę i życzliwą aprobatę wymagających czytelników, surowych krytyków i wnikliwych recenzentów. Autorka rozprawy postanowiła teoretyczne rozważania i normatywny model organizacji pozarządowych skonfrontować z praktyką ich funkcjonowania. To również z tego powodu Jej inicjatywa badawcza jest tym bardziej warta uznania. Badania poświęcone wszelkim formom aktywności społecznej, przejawiającej się poza instytucjonalnymi ogniwami władzy publicznej, mają szczególną wymowę w kontekście aktualnej sytuacji społecznej i politycznej w naszym kraju (maj 2018 r.), której znamionem są próby władz państwowych ograniczania niezależności i samodzielności organizacji obywatelskich. Oceniana praca jest ważnym głosem w dyskusji nad udziałem *organizacji pozarządowych* (i nie tylko) w realizacji wielu istotnych zadań publicznych oraz ich edukacyjną funkcją w zakresie kreowania aktywnych postaw obywateli, ich grup i środowisk społecznych, w tym – co jest nadzwyczaj ważne - młodych Polaków. To między innymi te organizacje wnoszą do kultury obywatelskiej i umacniają w niej wartości i wzorce solidarności, empatii i gotowości niesienia pomocy potrzebującym oraz szacunku dla dobra wspólnego, którego najwyższym uosobieniem jest nasze państwo.

Tematyka badawcza i tytuł recenzowanej rozprawy doktorskiej obligowały jej Autorkę do podjęcia krytycznej analizy występujących w aktach prawnych,

rozmaitych dokumentach i w literaturze licznych definicji pojęcia *organizacja/e pozarządowa/e* oraz próby sformułowania własnej propozycji odnośnie do znaczenia tego terminu. Pani Magister podjęła trudne i odpowiedzialne, nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, zadanie eksplikacji tytułowego pojęcia oraz pojęć synonimicznych bądź tylko uznawanych nierzadko za ekwiwalentne lub substytutowe. Poświęciła temu obszerny rozdział pierwszy pracy, którego lektura w znacznym stopniu jednakże rozczarowuje, pogłębiając – jak sama to określiła - „tak zwane zamieszanie terminologiczne” wokół definicji „organizacji pozarządowych jak i całego trzeciego sektora” (s. 47-48). Szczegółowa analiza i ocena tej części rozprawy zostanie przedstawiona w dalszej części niniejszej recenzji.

Tytuł pracy, już na pierwszy rzut oka, rodzi pytanie, kto z kim współpracuje? Kto jest współpracownikiem, a kto stroną wiodącą tego tandemu? Zaproponowane przez Autorkę ujęcie sugeruje, że współpraca wskazanych stron będzie ukazana z perspektywy organizacji pozarządowych. Tymczasem we *Wstępie* stwierdza, że przedmiotem rozprawy jest „współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi” (s. 9-10). Podobną deklarację znajdujemy kilkanaście akapitów dalej: „Problemem badawczym (rozprawy – przyp. mój A.L.) jest /.../ charakter i stan współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi w województwie zachodniopomorskim” (s. 11). W końcowym fragmencie *Wstępu* Autorka podkreśla: „Polityki publiczne w coraz większym stopniu stają się forum współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zarówno w zakresie ich tworzenia, realizacji oraz infrastruktury współpracy na tym tle”. Dlatego – dodaje - „Warto się /.../ zastanowić nad sytuacją współpracy między sektorem samorządowym a organizacjami pozarządowymi w tworzeniu polityk publicznych na poziomie regionalnym ...” (s. 17). Również w *Zakończeniu* Autorka pisze o „współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi” (s. 449) oraz o „współpracy między sektorem samorządowym i pozarządowym” (s.454).

Wskazanych wątpliwości nie rozprasza przegląd siatki pojęciowej i tytułów rozdziałów, podrozdziałów oraz pozostałych elementów systematyki wewnętrznej rozprawy. Wprawdzie w tytułach rozdziałów Autorka konsekwentnie mówi o relacji: organizacje pozarządowe - jednostki samorządu terytorialnego, przy czym tylko w tytule rozdziału trzeciego relację tę określa

międzysektorowej”, natomiast w tytułach rozdziałów szóstego i siódmego Autorka pisze o „partnerstwie” oraz „partnerstwie społecznym” organizacji pozarządowych i jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale trzecim, w tytułach podrozdziałów pierwszego i drugiego, znajdujemy określenie „partnerstwo samorządowo-pozarządowe”, co jest zapewne tzw. skrótem myślowym, trudnym do zaakceptowania w pracy naukowej.

Podniesione wyżej zastrzeżenia i wątpliwości wywołane nadmierną, w moim przekonaniu, swobodą w operowaniu przez Autorkę kluczowymi dla podjętej problematyki pojęciami, dotyczą głównie delimitacji ich treści. Precyzja pojęciowa jest bowiem podstawowym warunkiem komunikatywności każdego przekazu, zwłaszcza przekazu naukowego. Woluntaryzm semantyczny, wynikający z braku dyscypliny i precyzji pojęciowej godzi w walory deskrypcyjne i eksplanacyjne rozważań naukowych. Nie można terminów *trzeci sektor*, *sektor pozarządowy* i *organizacja pozarządowa* stosować zamiennie, a tym bardziej uzasadniać owego zabiegu „potrzebami edytorskimi rozprawy” (s. 49, przypis 132). Przywołany przez Autorkę Piotr Gliński (sic!), utożsamiający *trzeci sektor* z *organizacjami pozarządowymi*, jako socjolog nie daje dobrego przykładu budowania przejrzystej, logicznej siatki kategoryjnej służącej opisywaniu i wyjaśnianiu fenomenów aktywności społecznej. Zresztą Pani Magister najpierw Pana Profesora trafnie skrytykowała za takie podejście, by kilka wierszy niżej mówić o „wymienności tych pojęć”, usprawiedliwianej wspomnianymi już „potrzebami edytorskimi rozprawy”. Rację ma Autorka pisząc: „nie każdy podmiot trzeciego sektora nazwać można organizacją pozarządową” (s. 49).

Dyskusyjna jest też struktura (układ) treści rozprawy, w której wyraźnie widoczne są dwie części. Pierwsza z nich, obejmująca rozdziały: pierwszy, trzeci i czwarty, zawiera rozważania ogólne (teoretyczne i analityczno-normatywne). Druga natomiast (rozdziały: drugi, szósty i siódmy) stanowi relację z badań własnych Autorki, przynoszącą ogromną ilość informacji charakteryzujących organy i instytucje samorządowe województwa zachodniopomorskiego oraz znaczną liczbę podmiotów sektora społecznego działających w tym regionie. Do części pierwszej, w zasadzie, należy zaliczyć również rozdział piąty zatytułowany „Metodologia badań własnych”. Jest to dwudziestokilkustronicowa nota prezentująca założenia metodologiczne oraz metodykę i tzw. warsztat badawczy Autorki. Zaskoczenie budzi umieszczenie

zawierający charakterystykę województwa zachodniopomorskiego, jest owocem „badań własnych”. Zgromadzony materiał empiryczny został uzyskany w drodze procedur realizowanych zgodnie z przyjętymi metodami, technikami badawczymi i przy zastosowaniu skonstruowanego kwestionariusza. Systematyka wewnętrzna pracy, w mojej ocenie, nie jest więc w pełni trafna. Autorka nie podjęła zresztą nawet próby uzasadnienia przyjętego układu treści, ograniczając się we *Wstępie* do skrótowego omówienia kolejnych rozdziałów. Oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że taki „wzór-schemat” konstrukcji rozpraw naukowych jest preferowany w niektórych środowiskach naukowych i zespołach badawczych. Układ treści pracy zgodny z tym „wzorem” nie służy jednak dobrze przejrzystości rozważań i ich wewnętrznej spójności. Sporządzanie zaś oddzielnej „noty metodologicznej” zmusza autorów do powtarzania powszechnie znanych podręcznikowych informacji, niczego w zasadzie nie wnoszących do treści pracy. Jestem głęboko przekonany, że Autorka recenzowanej rozprawy posiada odpowiednią wiedzę z zakresu metodologii badań naukowych i potrafi ją twórczo dyskutować, czego dowody odnajdujemy na ponad czterystu stronach tekstu Jej rozprawy. Najbardziej odpowiednim miejscem na syntetyczną prezentację problematyki metod, technik i narzędzi badawczych jest *Wstęp*, od którego chciałbym rozpocząć analizę i ocenę treści pracy.

*Wstęp* to ważna, integralna część rozprawy naukowej, będąca swego rodzaju biletem wizytowym i przewodnikiem po meandrach myśli, wywodów, polemik i argumentacji autora/ki. W recenzowanym „przypadku” czytelnik otrzymuje siedmiostronicową lakoniczną notatkę informującą o „polu badawczym” czyli przedmiocie badań (s. 9-11), „celu głównym” i pytaniach badawczych (s. 11-12) oraz twierdzeniu nazwanemu nie wiadomo dlaczego „zasadniczą tezą rozprawy”?, hipotezach i subhipotezach zaprezentowanych w rozdziale piątym (s. 10-14).

Jako problem badawczy, co już wcześniej podkreślałem, Autorka wskazuje „charakter i stan współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi w województwie zachodniopomorskim” (s. 11). Kilka akapitów wcześniej przedstawiła interesującą uwagę, która zawiera bardzo ważną wskazówkę, uściślającą przedmiotowy zakres badań i tym samym określającą najbardziej istotny ich cel. „Otóż problemem badawczym – czytamy – nie jest tak naprawdę zagadnienie, czy współpraca między sektorem samorządowym i

funkcjonować” (s. 10). Symetryczność i skuteczność tego partnerstwa „doskonale wpisują się w zasadę pomocniczości, tj. koncepcję takiego funkcjonowania państwa, w którym /.../ deleguje ono możliwie jak najwięcej zadań do wykonania przez oddolne, dobrowolne zrzeszenia obywateli” (s. 10), stwierdza Pani Magister. Przedstawiona lista (dziewięciu: „a”-„i”) pytań badawczych (s.11-12) trafnie zarysowuje kierunki poszukiwania form, charakteru i treści relacji współpracy/partnerstwa między organami i instytucjami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. Pytania dotyczące standaryzacji współpracy („l” i „m”) są chyba niepotrzebnie rozdzielone. Trudno bowiem opisywać standaryzację bez wskazania jej „kierunku”. Nieuzasadnione jest też rozdzielenie pytań oznaczonych jako „o” i „p”, chyba że Autorka sądzi, iż społeczeństwo obywatelskie nie jest „elementem rzeczywistości społeczno-politycznej”. Pytania te (ze stron 11-12) są *in extenso* ponownie przytoczone w rozdziale piątym (p. 2.2. „Pytania badawcze”, s. 314) i zaopatrzone numeracją literową stanowiącą – nie wiadomo dlaczego – ciąg dalszy numeracji ze *Wstępu* (litery: „j”-„r”). Równolegle, odpowiednio do treści pytań badawczych Autorka sformułowała – jak to określiła – „hipotezy i subhipotezy badawcze” (s. 320), zmieniając nieco ich numerację (dwa razy występuje litera „a”); można też przyjąć, że zdanie oznaczone pierwszym „a” stanowi hipotezę, a pozostałe (od drugiego „a” do „h” to owe subhipotezy<sup>2</sup>. Tego można się jednak tylko domyślać, chyba że jest to jedynie techniczny błąd redakcyjny.

Warto w tym miejscu podkreślić jeszcze jedną, także interesującą uwagę Autorki, będącą swego rodzaju ukrytą, wstępną hipotezą zawartą we *Wstępie*. Stwierdza Ona bowiem, że w relacji: jednostki samorządowe – organizacje pozarządowe „responsywny charakter administracji lokalnej okazuje się być niewystarczającym” (s. 10). Z tego założenia Autorka wywodzi, wspomnianą wyżej, „tezę zasadniczą rozprawy”, która brzmi: „dla komplementarnej realizacji zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim powinny współpracować z regionalnymi organizacjami pozarządowymi, gdyż organizacje te **mogą spełniać** [podkr.

<sup>2</sup> Dla potrzeb projektowania i realizacji badań politologicznych warto rekomendować pracę amerykańskich autorów: Janet Buttolph Johnson, Henry T. Reynolds, Jason D. Mycoff pt. *Metody badawcze w naukach politycznych*. Przekład A. Kloskowska-Dudzińska. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2010. Zainteresowani znajdą tam usystematyzowaną i klarownie objaśnioną terminologię oraz wiele praktycznych

moje A.L.] rolę dostawcy usług społecznych” (s. 10). Bez dodatkowych wyjaśnień trudno zrozumieć sens i charakter owej „tezy”. A zatem czy twierdzenie to, mające jednoznacznie charakter rekomendacji, stanowi hipotezę czy weryfikację pytania o „charakter i stan współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi” w badanym województwie? Wątpliwości tej nie rozwiewają informacje zawarte w rozdziale piątym (p. 2.5. „Zasadnicza teza pracy i hipotezy badawcze, s. 320). Autorka w tym miejscu literalnie powtórzyła treść „tezy” wyartykułowanej na s. 10, zastępując jedynie w końcowej części zdania zwrot „mogą spełniać rolę” na stwierdzenie „sprawdzają się w roli” [podkr. moje A.L.]. Które zatem twierdzenie jest założeniem hipotetycznym, a które jego weryfikacją? A może rozprawa ta ma dwie „tezy”, pierwsza o charakterze idealizacyjnym i imperatywnym i druga sformułowana na podstawie wyników badań empirycznych? Obie miałyby dotyczyć współpracy/partnerstwa jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi na terenie województwa zachodniopomorskiego? Podejście takie nie uchybiałoby w niczym dążeniu do adekwatnego opisu i wyjaśniania relacji między badanymi podmiotami.

We *Wstępie* Autorka informuje również o „pluralistycznej bazie źródłowej” i wykorzystanych zasobach literaturowych. Zdziwienie budzi tu przywołanie T. Bigo i J. Panejki, wybitnych polskich przedstawicieli myśli samorządowej, wśród „klasyków teorii polityki” (s. 12). Autorka informuje również czytelnika o stosowanych w toku badań „teoretycznych i empirycznych metodach i technikach badawczych”, w tym metody komparatystyki sięgającej „do badań zagranicznych, ogólnopolskich a także regionalnych” (s. 13-14). Syntetyczne omówienie metod i technik badawczych oraz próby badawczej i kwestionariusza ankiety (narzędzie badawcze) znalazło się w rozdziale piątym (p. 3.1 „Metody i techniki badawcze”, s. 322- 332). Interesująca choć subiektywna (ale za to przekonująca swoim autentyzmem) jest relacja Autorki dotycząca przebiegu badań (s. 325-330). Przedstawione tu informacje dowodzą jednocześnie złożoności logistyki tzw. badań terenowych, potrzeby dobrej znajomości badanego środowiska oraz rozmiarów intelektualnego i organizacyjnego wysiłku osoby prowadzącej takie badania. Razi natomiast dwuzdaniowa notka pretensjonalnie zatytułowana „Metody analizy danych empirycznych”, traktowana jako czwarty podrozdział rozdziału piątego (s. 332).

Krytyczną ocenę lakonicznej prezentacji struktury treści rozprawy i

niniejszej recenzji). Z pełnym przekonaniem można, jak myślę, stwierdzić, że niedostatki *Wstępu* są bezpośrednią pochodną pułapki metodycznej i redakcyjnej, jaką była decyzja sporządzenia (odrębnego) rozdziału pt. „Metodologia badań własnych”. Autorka stanęła wobec dylematu: co zawrzeć we *Wstępie*, by nie „zubożyć” rozdziału piątego? Ograniczenie zawartości informacyjnej *Wstępu* to, w tej sytuacji rozwiązanie będące błędnym, wymuszonym zabiegiem, który przyniósł niezrozumiałą, rozproszoną strukturalizację całości rozważań.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Organizacje pozarządowe w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej”, zawiera (w pierwszych trzech podrozdziałach) wprowadzenie do problematyki ich genezy, ewolucji i form organizacyjnych w świecie, Europie i w Polsce oraz przegląd ich form organizacyjnych. Określenie „rzeczywistość społeczno-polityczna” jest eufemizmem nie sprzyjającym precyzyjnemu wskazaniu społecznego kontekstu funkcjonowania organizacji pozarządowych. Ważnym dopełnieniem rozdziału jest, zawarta w podrozdziale czwartym, analiza problemów finansowania organizacji pozarządowych, barier utrudniających ich rozwój oraz „aspektu unijnego”, oznaczającego nie tylko deklaratoryjne wsparcie tych struktur. Ten obszerny fragment rozprawy ma wprowadzić czytelnika w przestrzeń „polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej”, której ważnym komponentem są organizacje pozarządowe jako nadzwyczaj istotne struktury nowoczesnego państwa. Autorka słusznie wiąże „rozkwit sektora pozarządowego” z procesami transformacji ustrojowo-politycznej po 1989 roku, podkreślając ogromne trudności będące efektem nie tylko „próżni socjologicznej”, jako pozostałości po realnym socjalizmie, ale także słabości instytucjonalnych i legislacyjnych warunków dla kształtowania się demokracji uczestniczącej oraz „słabości wewnętrznej samego sektora” (s.33). Interesująca, choć bardzo skrótowo zarysowana, jest próba wyróżnienia pięciu faz w rozwoju polskiego sektora pozarządowego (s. 31-36). Trafnie, jako kryterium tej periodyzacji, wskazane zostały ideowe i doktrynalne koncepcje poszczególnych ugrupowań politycznych, które obejmowały ster władzy państwowej w kolejnych kadencjach parlamentarnych. Ustrojowe wizje obozów politycznych zdobywających władzę przesądzały o stosunku do struktur obywatelskich, choć oddolny nacisk społeczny i wsparcie instytucji europejskich były czynnikami wielce znaczącymi. Szczególne znaczenie miały w tym zakresie przygotowania



terytorialnego, który stwarzał prawno-organizacyjne ramy kształtowania się skonsolidowanych społeczności lokalnych, nazwanych na wyrost wspólnotami samorządowymi. W tym miejscu chcę tylko zauważyć, że ustawa z 8 marca 1990 r. o *samorządzie terytorialnym* kreowała *ex lege* jedynie wspólnotę mieszkańców gminy. Autorka zaś pisze o „rekonstrukcji dwustopniowych wspólnot samorządowych” (s. 32). Rozważania definicyjne i problemy typologii organizacji pozarządowych są w pewnej mierze niezbyt dobrze usystematyzowanym przeglądem literatury przedmiotu i mało refleksyjnym wspieraniem się regulacjami prawnymi. Przykładem takiej postawy jest pomijanie w odniesieniu do przywoływanych wielokrotnie fundacji złożoności ich charakteru, a zwłaszcza faktu, że nie są one „organizacjami” (mimo posiadania osobowości prawnej). W fundacjach nie ma członkostwa, a więc nie mają one charakteru korporacyjnego<sup>3</sup>.

Obszerny rozdział drugi nosi enigmatyczny tytuł: „Województwo zachodniopomorskie jako region kształtujący podstawy współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego”. Na podstawie analizy treści zawartej w tym rozdziale można wnosić, iż (słusznym) zamiarem Autorki było przedstawienie typologicznej charakterystyki terenu badań ze szczególnym uwzględnieniem w jego społecznym obrazie organizacji pozarządowych (ich pozycji, roli i obszarów aktywności). Już wcześniej (s. 4-5) przedstawiłem wątpliwości co do umieszczenia tego rozdziału, jako drugiego w kolejności. Ilość informacji zebranych i przedstawionych tu przez Autorkę jest imponująca, a ich systematyzacja i kolejność prezentacji dowodzą dobrej znajomości badanego „terenu”. Zdziwienie jednak budzi określanie obecnego modelu organizacyjnego samorządu terytorialnego jak „trójstopniowego podziału władzy w samorządzie terytorialnym” (s. 113). Jednostki samorządowe są „wpisane” w siatkę trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ale każda z nich to swoista „monada”, samodzielna w realizacji przypisanych jej zadań i nie podlegająca jednostkom szczebla wyższego. Nie ma tu hierarchii i podporządkowania, a zatem nie jest to żaden „podział władzy w samorządzie terytorialnym” ani „trójstopniowy samorząd województwa” (s.115). Nieprawdziwe jest zdanie: „Samorząd terytorialny województwa zachodniopomorskiego tworzy 21 powiatów /.../ oraz 114 gmin”. Samorząd województwa zachodniopomorskiego jest oddzielną strukturą prawno-organizacyjną ogółu mieszkańców regionu. Samorządu tego nie tworzą powiaty

i gminy będące wszak samodzielny, odrębnymi jednostkami samorządowymi. Niejasna jest też uwaga zamieszczona w przypisie 335 (s. 117): „Aktualny starosta i jednocześnie prezydent miasta Szczecin”. Podrozdział trzeci tego rozdziału nosi tytuł „Organizacje rządowe na Pomorzu Zachodnim”. Nie jestem pewien czy „Pomorze Zachodnie” jako pojęcie geograficzne obejmuje województwo zachodniopomorskie? Można sądzić, że są to kolejne „skrótowe” zakłócające tok i precyzję rozważań Autorki.

Trzeci rozdział rozprawy, zatytułowany „Podstawy instytucjonalno-normatywne partnerstwa organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego”, zawiera analizę regulacji prawnych określających przedmiot, zakres i zasady współpracy organów i instytucji samorządowych z podmiotami pozarządowymi. Autorka omawia kolejno regulacje (niezbyt fortunnie nazywane „źródłami”) zawarte w aktach prawa miejscowego („źródła lokalne”), w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ponad dwudziestu ustawach i szeregu tzw. dokumentach strategicznych opracowanych przez Radę Ministrów, w zainteresowanych tą problematyką ministerstwach oraz w niezwykle ważnym dokumencie *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych* („źródła krajowe”). Dla realizacji „partnerstwa samorządowo-pozarządowego” ogromne znaczenie ma „polityka współpracy w Unii Europejskiej” (s. 216), mająca na celu realizację postulatu *good governance* oznaczającego przechodzenie, jak zauważa Autorka rozprawy, „od tradycyjnego, niewydolnego systemu władzy polityczno-administracyjnej, do /.../ nowoczesnego systemu polegającego na konsensualnym regulowaniu procesami społecznymi” (s. 217). Interesujące są również rozważania zawarte w podrozdziale drugim, poświęconym doktrynalno-politycznym i teoretycznym aspektom omawianego partnerstwa. Moim zdaniem, najodpowiedniejszym miejscem tych wywodów byłby rozdział pierwszy rozprawy.

Rozdział czwarty jest logiczną kontynuacją analiz przedstawionych w rozdziale trzecim. Autorka przedstawia w nim ustawowe i pozaustawowe formy „współpracy międzysektorowej”. Szczęśliwie udało się Jej uniknąć nadmiernego powtarzania informacji dotyczących referowanych w poprzednim rozdziale regulacji normatywnych, chociaż nie było to łatwe. Pani Magister przedstawiła i omówiła dziewięć przedmiotowych form współpracy (międzysektorowej), posiadających odrębne regulacje ustawowe oraz także na nich oparte instytucjonalne formy współpracy organizacji pożytku publicznego (rady

powtarzania pewnych informacji przedstawionych już w rozdziale pierwszym. Uwaga ta dotyczy rozważań definicyjnych (por. s.66-75 i przypis 23 na s. 267)<sup>4</sup>. Podrozdział drugi (s. 303-310) zawiera niezmiernie ważne informacje o ukształtowanych w praktyce pozaustawowych formach współpracy organów i instytucji administracji publicznej (w tym naturalnie samorządów terytorialnych) z organizacjami pozarządowymi. Podzielałam pogląd Autorki co do charakteru Lokalnych Grup Działania i ich roli we współpracy międzysektorowej, mimo iż nie mają one tzw. dobrej prasy w niektórych publikacjach.

W odniesieniu do rozdziału piątego, mającego charakter tzw. noty metodologicznej (może bardziej odpowiednio byłoby: noty tzw. metodologicznej?), wypowiadałem się w tej recenzji w kilku miejscach (zob. s. 5 i 7). Tym razem chciałbym jedynie podkreślić, raz jeszcze, że próba zasygnalizowania problemów metodologicznych we *Wstępie* i podejmowanie później tych zagadnień w osobnym rozdziale nie znajduje, w mojej ocenie żadnego merytorycznego i logicznego ani redakcyjnego uzasadnienia. Zapowiedź (s. 317) zdefiniowania trzech podstawowych w tych badaniach „terminów teoretycznych rozprawy” („współpraca”, „jednostki samorządu terytorialnego”, „organizacje pozarządowe”) nie przyniosła w zasadzie niczego, o czym czytelnik nie byłby poinformowany już wcześniej. Trudno zresztą uznać za definicję, błędne i dezinformujące stwierdzenie, że jednostkami samorządu terytorialnego są „-funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym,

-jednostki samorządu terytorialnego: gmina, powiat, sejmik wojewódzki, -leżące w obrębie administracyjnym województwa zachodniopomorskiego” (s. 319). Przy okazji warto przypomnieć, że „sejmik województwa” jest organem samorządu województwa. Nie jest też definicją organizacji pozarządowych stwierdzenie: „-organizacje pozarządowe wąskiego obszaru definicyjnego: stowarzyszenia i fundacje, z uwzględnieniem przepisów zawartych w UDPP, -posiadające swoje siedziby na terenie województwa zachodniopomorskiego” (s. 319-320). Zupełnie nie przekonuje mnie argumentacja Autorki (nb. kryjącej się w kilku miejscach pod kryptonimem „autor”, jak na s.15,16, 311, 313 i 318

---

<sup>4</sup> W pracy prowadzona jest ciągła numeracja przypisów dla trzech pierwszych rozdziałów (1- 680). Rozdział czwarty posiada własną numerację (1-130). W rozdziale piątym numeracja przypisów rozpoczyna się od liczby 811, a więc „w pamięci” dodano 130 przypisów z rozdziału czwartego (680 + 130 = 810), by kontynuować tę numerację i takby rozdział czwarty zawierał przypisy o numerach 691-810.

przypis 818) na rzecz rzekomo synonimicznego charakteru terminów „partnerstwo” i „współdziałanie” (s. 318-319)<sup>5</sup>. A przecież czytelnik miał otrzymać „w ramach konkretyzacji i operacjonalizacji” definicję „współpracy” (s. 317)! Rysunek 27 „Rodzaje współdziałania” (nie wiadomo skąd zaczerpnięty?) jest „wrzutką” tekstową, która niejasności terminologiczne raczej pogłębia. Rozdział piąty zatem jest słabo uporządkowanym (zredagowanym) fragmentem rozprawy, zawierającym ponadto pewne uchybienia i nieścisłości merytoryczne.

W tytule rozdziału szóstego znalazł się błąd terminologiczny. Tytuł ten brzmi: „Urzeczywistnianie lokalnych polityk publicznych w województwie zachodniopomorskim poprzez partnerstwo **organizacji samorządowych** [podkr. moje A.L.] i jednostek samorządu terytorialnego – wyniki badań własnych”. Zamiast „organizacji samorządowych” powinno być zapewne „organizacji pozarządowych”. Zawarte w tym rozdziale rozważania stanowią obszerną i interesującą empiryczną ilustrację katalogu normatywnych i pozaustawowych form współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi, co Autorka opisała w rozdziale czwartym. Punktem wyjścia badań i analizy ich wyników było założenie mówiące, że „Polityki publiczne w coraz większym stopniu stają się forum współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zarówno w zakresie ich tworzenia, realizacji oraz infrastruktury współpracy na tym tle” (zapis oryginalny, s. 17 oraz s. 363). Autorka zbudowała tu swoisty obraz aktywności badanych podmiotów na podstawie wyników analizy zawartości serwisów internetowych jednostek samorządowych województwa zachodniopomorskiego, w tym Rad Działalności Pożytku Publicznego i zespołów konsultacyjnych tych rad oraz informacji uzyskanych w drodze badań ankietowych. Fragment poświęcony prezentacji i interpretacji tych ostatnich wyników nazwała skromnie „Subiektywny obraz współpracy”. Jest to najbardziej interesująca i oryginalna partia rozprawy, ukazująca codzienność owego partnerstwa opartego na poszukiwaniu najbardziej odpowiednich metod i narzędzi realizacji konkretnych zadań w ramach poszczególnych polityk publicznych.

Rozdział siódmy nosi nieco eufemistyczny tytuł „Wymiar partnerstwa społecznego zachodniopomorskich organizacji pozarządowych i jednostek

<sup>5</sup> W rozdziale siódmym Autorka, nie wycofując się z tego stanowiska, zauważa: „Współdziałanie, do tej pory w rozprawie stosowane jako synonim współpracy, w poniższych rozważaniach nabiera głębszego wymiaru” (s. 318).

samorządu terytorialnego w świetle analizy wyników badań. Diagnoza współpracy”. Czytelnik nie znajdzie wyjaśnienia, co Autorka ma na uwadze pisząc „wymiar [partnerstwa]”: zakres przedmiotowy, zasięg terytorialny, listę partnerów, czas jego trwania ...? Z treści rozdziału wynika, że po trosze chodzi o to wszystko. Pierwsze zdanie rozdziału dezorientuje czytelnika zupełnie. Dowiaduje się on bowiem, że rozdział ten jest „kontynuacją charakterystyki wymiaru partnerstwa społecznego zachodniopomorskich OP i JST w świetle analizy wyników badań” (pisownia oryginalna, s. 397). Jasności nie przysparza kolejne zdanie: „Postawiona diagnoza współpracy obejmuje jej standaryzację w zakresie lokalnych polityk publicznych i modeli współpracy” (tamże). Pojawia się zatem kolejne pojęcie: „standaryzacja współpracy” i „modele współpracy”. Odwołanie się do opisowej definicji standardów współpracy autorstwa Marka Dudkiewicza (w *Bibliografii*, na s.463 widnieje błędny zapis nazwiska tego autora) pozwala łatwiej śledzić narrację Autorki ukazującą warunki służące racjonalnemu zarządzaniu współpracą, głównie w zakresie lokalnych polityk publicznych. Słusznie przy tym Pani Magister zauważa, iż standardy jako sformalizowane instrukcje, przepisy i zalecenia „mogą nieść z sobą również zagrożenia” w postaci „przeregulowania lub dominacji interesów jednej ze stron” (s.405). Jednocześnie Autorka, odwołując się własnych ustaleń, informuje, że w województwie zachodniopomorskim efekty standaryzacji są wysoce obiecujące, a program współpracy sejmiku tego województwa z organizacjami pozarządowymi stał się dokumentem wzorcowym dobrych praktyk (s. 406).

Podrozdział drugi, zatytułowany „Diagnoza współpracy”, stanowi ważny fragment rozważań syntetyzujących wyniki badań własnych Autorki, w którym odnajdujemy ponownie „subiektywny obraz współpracy”, tym razem przedstawiany w kontekście ocen dotyczących głównie efektów współpracy, stosowanych procedur ale i mankamentów oraz barier mających niekiedy źródło w braku wiedzy o partnerach czy pełnej znajomości reguł współdziałania. Pani Magister zbudowała, zasługujący na wnikliwą uwagę, liczący aż 24 punkty swój własny (subiektywny), autorski obraz współpracy międzysektorowej. Nie brakuje w nim opinii aprobujących jej przebieg i efekty, ale Autorka w sposób wysoce wyważony wskazuje również braki i niedociągnięcia owego partnerstwa. Rozdział zamykają „Rekomendacje dotyczące dalszej współpracy”, będące zbiorem uwag i postulatów o charakterze ogólnym jak i szczegółowym,

praktycznym, bardzo konkretnym (np. dyskontowanie potencjału stron internetowych, s. 439-444).

Sześciostronicowe *Zakończenie* może, przy pobieżnej lekturze tak obszernej pracy, zaskakiwać, zwłaszcza, że część tych refleksji stanowi nieco zmienioną wersję zdań wypowiedzianych we *Wstępie*. Należy jednakże zauważyć, iż znaczna część ostatniego, siódmego rozdziału, ale także rozdziału szóstego, ma charakter podsumowania, artykułowania wniosków wypływających z analizy i interpretacji materiału empirycznego. Większość stwierdzeń zamieszczonych w *Zakończeniu* stanowi próbę odniesienia się przyjętych założeń badawczych a zwłaszcza do hipotez. Uwagi (cztery) dotyczące udanej weryfikacji hipotez (s. 451) zasługują na podkreślenie i wysoką merytoryczną ocenę. Autorka umiejętnie łączy w tych wypowiedziach problemy ogólne, normatywne<sup>6</sup> i teoretyczne z opisem i oceną konkretnych (empirycznie potwierdzonych) faktów i procesów ze sfery organizowania życia zbiorowego społeczności terytorialnych i kierowania nim. Niezręcznie sformułowane są zdania mające udokumentować dyscyplinarną (politologiczną) tożsamość przeprowadzonych badań, analizy i interpretacji ich wyników oraz samej rozprawy (s. 450). Nie rozumiem też, dlaczego Autorka o „lokalnej standaryzacji” mówi jako o „wydawałoby się oksymoronie”?

Załączona do rozprawy *Bibliografia* przypomina w pewnych jej częściach przysłowiowe *cicer cum caule*. Nie rozumiem dlaczego w „Materiałach źródłowych” wymieszano źródła prawne z rozmaitego rodzaju dokumentami urzędowymi? Kryterium kolejności alfabetycznej (od litery „d” do „z”) zastosowane tu nie ma żadnego uzasadnienia ani potwierdzenia w praktyce edytorskiej. Odmienność charakteru i treści tych źródeł zdecydowanie wymaga ich rozdzielenia i odmiennego katalogowania. W przypadku źródeł prawnych – według rangi aktu prawnego i czasu wydania. Niejasne jest też określenie „Czasopisma i artykuły” (s. 472). *Spis wykresów* i *Spis rysunków* ułatwiają odnajdywanie określonych pozycji ikonograficznych.

Przedłożona mi do oceny rozprawa doktorska Pani mgr *Ewy Włodyki* jest opracowaniem interesującym nie tylko z poznawczego punktu widzenia ale także z uwagi na walory ekspertyzowo-diagnostyczne, decydujące o jej przydatności w praktycznej działalności urzeczywistniania międzysektorowego partnerstwa. Praca ta to niezwykle obszerne *case study* ukazujące ciągle słabo zbadany, trudny proces poszukiwania i wdrażania nowych paradygmatów kierowania i zarządzania regionem społecznym, realizacja zadań publicznych

oraz stałym, bieżącym zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Treść i forma rozważań Autorki pracy, w pewnych jej fragmentach i w odniesieniu do niektórych problemów, spowodowały, że w niniejszej recenzji sformułowałem szereg krytycznych ocen i uwag. Te jednakże nie podważają ogólnej pozytywnej oceny rozprawy. Są one wszak wyrazem moich własnych poglądów oraz sposobu interpretacji rozważań Autorki i jej rozumienia badanych problemów. Liczne błędy i uchybienia formalne wskazałem w przekazanym mi egzemplarzu pracy, który zamierzam zwrócić Autorce, sugerując Jej kontynuowanie badań na tą niezwykle ważną, interesującą i ciągle aktualną problematyką. Sądzę, iż warto rozważyć kwestię opublikowania tej pracy, po wyeliminowaniu mankamentów, którymi jest obciążona w obecnej postaci.

## **K o n k l u z j a**

Rozprawa doktorska Pani mgr *Ewy Włodyki* stanowi oryginalne rozwiązanie podjętego problemu naukowego. Współpraca organów i instytucji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi to istotny czynnik realizacji podmiotowej partycypacji obywatelskiej, co stanowi fundamentalny warunek demokratyzacji systemu władzy publicznej i coraz bardziej efektywnej realizacji zadań publicznych w środowiskach społeczności lokalnych i regionalnych.

Autorka rozprawy dowiodła, że posiada ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie dyscypliny *nauki o polityce*, a także dyscyplin pokrewnych, oraz potrafi formułować i twórczo rozwiązywać problemy badawcze. Pani Magister opanowała również umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Recenzowana rozprawa, w mojej ocenie, spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim w przepisach prawnych (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki; Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.). Wnoszę o dopuszczenie Pani mgr *Ewy Włodyki* do kolejnych etapów przewodu doktorskiego prowadzonego przed Radą Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Łódź, 2 czerwca 2018 r.

*Alfred Sutnykowski*