

Prof. dr hab. Ludwik Habuda
Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna
w Łodzi

Ocena

rozprawy habilitacyjnej oraz dorobku naukowego, dydaktycznego i organizacyjnego dr Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej w postępowaniu habilitacyjnym przed Radą Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Rozprawa habilitacyjna. Tytuł rozprawy habilitacyjnej – *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej* – wiernie oddaje jej przedmiot. Nie zaszkodziłoby mu wyrzucenie z podtytułu słowa „upadku”. Co prawda realny socjalizm upadał, ale Autorkę – i słusznie – interesuje nie tylko ta jego schyłkowa faza, interesują ją również jego fazy wcześniejsze, w tym i początki z lat 1944 – 1950. Artykułując tego rodzaju sugestie chcę przez to powiedzieć, że w *Transformacji...* odnajduje więcej niż by na to wskazywał sam tytuł.

O dojrzałości badacza zawsze najlepiej świadczy metodologia. I pod tym względem, moim zdaniem rozprawa habilitacyjna broni się. Konstrukcja pracy, selekcja wykorzystanej literatury – bo przy przytłaczającej liczbie publikacji podejmujących tematykę będącej przedmiotem rozprawy nie sposób było się od niej uchylić – cel (co prawda sformułowany dopiero w *Uwagach końcowych*), pierwotne źródła, hipoteza i pytania, na które stara się Autorka odpowiedzieć nie budzą żadnych wątpliwości. Praca jest tematycznie spójna i konsekwentna w narracji. Nie budzą zastrzeżeń – fizycznie znajduje to wyraz w objętości poszczególnych rozdziałów – jej proporcje. Gdyby mi przyszło podjąć taki temat podążyłbym takimi samymi ścieżkami.

Rozdział I *Administracja państwowa u schyłku PRL* to charakterystyka pozycji ustrojowej państwowej administracji w PRL. Udatnie godzi jej prezentację szczegółową – zmiany w strukturze organów i ich kompetencji z niezapominaniem, że żadne z

przywoływanych jej przekształceń są bez większego znaczenia w „konfrontacji” kluczowymi dla całego systemu politycznego, obowiązującymi w nim zasadami: jedności władzy i kierowniczej roli sprawowanej przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Ta ostatnia, przez wiele lat obowiązując siłą politycznego faktu, w 1976 r. stała się normą rangi konstytucyjnej. Jej takie sformalizowanie właśnie w tym momencie (po odejściu w przeszłość najlepszych lat Gierkowskiej dekady) było zabiegiem służącym odbudowie słabnącej politycznej pozycji PZPR. Odrzucając ją zawsze można było – i do argumentu tego sięgano przy okazji sądowej batalii o rejestrację NSZZ *Solidarność*. Gdy wspominam o *Solidarności* to nie sposób przecenić jej faktycznego wpływu na faktyczną polityczną kondycję polskiego realnego socjalizmu. Wymuszona na kierownictwie partyjno-rządowym zgoda na rejestrację sprzecznego z logiką PRL-owskiego systemu odkryła go w jego ograniczeniach sterowności. Sterowność ta dzięki zachodnim kredytom przejściowo przywrócona po objęciu przez E. Gierka stanowiska I sekretarza KC PZPR, wszakże gdy nowe kredyty stawały się coraz trudniej dostępne, a zaciągnięte trzeba było spłacać usunęły się rządzącej Partii materialne podstawy jej władzy. Stan wojenny i podjęte w latach osiemdziesiątych mające władzę wzmocnić reformy okazały się nieskuteczne i dalekie od zapowiadanych celów.

Rozdział II *Od administracji państwowej do administracji publicznej* to omówienie reform w podsystemie władzy wykonawczej, poczynając od powołania organu w postaci prezydenta, wyposażonego w kompetencje, które gdyby je wykorzystywał umożliwiłyby mu pełnienie roli „wielkiego hamulcowego” i strażnika interesów PRL-owskich funkcjonariuszy dawnego aparatu – z konieczności wkraczających w sferę dwóch pozostałych władz – ustawodawczej i wymiaru sprawiedliwości¹ przeprowadzanych jeszcze w PRL, ale już po Okrągłym Stole oraz ściśle związanych z nimi ustaw: ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu, prawa o stowarzyszeniach oraz związkowych (o związkach pracowniczych i związkach rolników indywidualnych). Merytoryczną kontynuacją tych wywodów jest prezentacja reform centrum rządowego (podrozdział drugi tego rozdziału) i etapowo wdrażanej reformy administracji terenowej, przeprowadzającej ją od systemu rad narodowych do terytorialnego samorządu. Rzetelny opis zmian instytucjonalnych wzbogaca przywoływanie faktycznie mających miejsce „przepychanek” wokół nich. Ma swoją wymowę, że w tej części, w jakiej dokonywane zmiany dotyczyły administracji rządowej, koncentrowały się one wokół statusu służby cywilnej zmieniające się koalicje rządzące – nie

¹ Posłużenie się pojęciem wymiaru sprawiedliwości to nie błąd, świadomie odstępuję od pojęcia władzy sądowniczej. Ono w tym przypadku, jak sądzę, wierniej oddaje to o czym jest mowa w opiniowanej pracy.

bacząc na subtelności, z którymi wypadałoby się liczyć – bardzo wytrwale zabiegały, aby służbę tę obsadzić „własnymi kadrowymi wybraniami”. „Mieć w nich własnych ludzi” to było też to, co nieodłącznie towarzyszyło kolejnym zmianom dokonywanym w służbach specjalnych, od UOP począwszy. Do tego, co w pracy Habilitantka napisała odnośnie samorządu terytorialnego miałbym tylko jedną uwagę. Otóż moim zdaniem samorządowa reforma nie była tylko i wyłącznie decentralizacyjną. Sądzę, że brak pionowych zależności w relacjach trzech poziomów polskich samorządów z jednoczesnym zachowaniem nad jego poszczególnymi jednostkami rządowego nadzoru – gdyby nadzór taki był skutecznie sprawowany – mogłoby być potężnym narzędziem centralnego podporządkowywania go. W świetle dotychczasowej praktyki funkcjonowania samorządów – partykularyzmów jakie zdążyły ujawnić – to rozwiązanie dobre. Ale dlaczego opisywać go jako tylko decentralizacyjne?

Rozdział III *Polska administracja publiczna po akcesji do Unii Europejskiej*, tak jak ja jego zawartość odczytuję, to próba odpowiedzi na pytanie: jakie ze zmian zaistniałych w polskiej administracji są konsekwencją polskiego unijnego członkostwa? I generalnie przekonuje mnie, że unijne wymogi dotyczą – wyłączając z tego ograniczenia prawa człowieka - nie tego, co administracja ma robić, lecz tego jak ma robić. Jakże trafna jest uwaga: „System normatywny wypracowany przez Wspólnoty Europejskie w niewielkim stopniu ingeruje w sprawy dotyczące organizacji i działania administracji publicznej państw członkowskich” (s. 190). Unia, nawet w zakresie *acquis de l'Union* nie tyle narzuca, co oczekuje lojalnej współpracy (s. 196). Wszakże już sama przynależność do Unii jest okolicznością ułatwiającą dostęp do najlepszych i sprawdzonych rozwiązań i narzędzi administracji doskonalenia. Także ta sama przynależność, a ściślej korzystanie z unijnych funduszy, wpłynęła „na rozbudowanie administracji resortowej, odpowiedzialnej za transfer środków, co z kolei spowodowało podporządkowanie beneficjentów. Jednostki samorządów terytorialnych, będące głównymi adresatami unijnej pomocy finansowej, skoncentrowały swoją uwagę i wysiłek na pozyskiwaniu jak największej puli pieniędzy... (s. 204). Nasze zbliżanie się do Europy, tej Europy lepszej, Zachodniej to oczywistość, a Unia to pompa ssąca nasze przyswajanie jej standardów przyspieszająca.

W rozdziale IV *Ku nowoczesnej administracji* jako wskaźniki nowoczesnej administracji przyjęte zostały: *multi-level governance*, terytorialna samorządność, rozwój obywatelskiego społeczeństwa i prawo (uprawnienie) społeczeństwa do dobrej, czyli służącej społeczeństwu administracji. Nawet gdy ujęcia takiego nie jestem entuzjastą nie mogę zgodzić się, że administracyjna nowoczesność tak właśnie jest przedstawiana w literaturze

przedmiotu. W tym przypadku to ja wyłamuję się z powszechnie przyjmowanych standardów, a nie Habilitantka. Według mnie *multi-level governance* to nic innego jak przez literaturę organizacyjną i administracyjną „od zawsze” w różnych kontekstach rozpatrywane rządzenie i zarządzanie zdecentralizowane; samorząd terytorialny to też instytucja nie nowa, lecz mająca za sobą długą przeszłość dzisiaj jedynie powszechnie odkurzana i doceniana. O społeczeństwie obywatelskim i charakterystycznych dla niego sieciach horyzontalnych, zastępujących wertykalne (hierarchiczne) powiązań powiedziałbym, iż są przeceniane co do faktycznego ich znaczenia i powszechności występowania. Z kolei prawo (choć niekoniecznie ustawowo zapisane) do dobrej, służebnej wobec społeczeństwa administracji też nie jest niczym nowym.

Rozprawę kończą *Uwagi końcowe*. Nie zakończenie, lecz tylko *Uwagi*... To przejaw autorskiej pokory, którą doceniam. Bo jakże inaczej? Zwróciły moją uwagę dwa zawarte w *Uwagach*... spostrzeżenia. Po pierwsze, docenienie zewnętrznych, dotyczących w przypadku państwa ustrojowych, a w przypadku społeczeństwa kulturowych uwarunkowań administracji publicznej sprawnego, demokratycznego, praworządnego i służebnego wobec społeczeństwa funkcjonowania. To administracja publiczna „dźwiga ciężar realizacji tzw. wielkiej czwórki oczekiwań społeczeństwa wobec władzy publicznej... Obywatele oczekują (...) wzrostu własnego dobrobytu, który będzie udziałem możliwie najszerzych kręgów społecznych, bezpieczeństwa, stabilności warunków egzystencji i rozwoju oraz poczucia (szanowania) godności człowieka” (s. 281). I po drugie, odnotowanie, że procesy transformacyjne ciągle trwają. „Przed polskim społeczeństwem i państwem wciąż pojawiają się nowe zadania, które określają treść dalszego ciągu zmian następujących w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej” (s. 280).

W pracy” na ocenę”, a taką jest rozprawa habilitacyjna nie oczekuję szczególnej odwagi we wdawaniu się w polemiki i krytykę poglądów głoszonych przez innych autorów. Pierwszą większą pracę, którą sam napisałem świadomie odrzucając w niej samocenzurę i odkryłem się z poglądami, przed których ujawnieniem się wcześniej powstrzymywałem – licząc się jednak z uwagami kolegów – była książka, która nie miała być podstawą dla uruchomienia jakichkolwiek procedur awansowych. Nie czynię więc Habilitantce zarzutu z niepodejmowania polemiki z poglądami głoszonymi przez niektórych z autorów w pracy przywoływanych. Jak nie jest to absolutnie konieczne, lepiej nie prowokować losu. Zapisuję Jej natomiast na plus znalezienie miejsca dla takich autorów i poglądów w pracy.

W niejednym z nich - i to jest jednym z argumentów za bardzo pozytywną jej oceną - znajduję materiał zachęcający do uczynienia go materiałem do samodzielnej refleksji

czytelniczej. Na przykład nad wpływem łączenia aktywności naukowej i praktycznie politycznej na ich wypowiedzi. Prof. S. Zawadzki nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że ustawa z listopada 1973 r. uczyniła z organów wszystkich szczebli ówczesnych rad narodowych organy samorządowe (s. 46). Inny profesor – jego nazwiska nie wymieniam – w przeszłości wicepremier w rządzie opcji politycznej mającej swój niebagatelny wkład w hamowanie ustrojowych przekształceń wytyka innym – i skądinąd czyni to zasadnie – popełnianie podobnych grzechów jak te, w których popełnianiu miał udział gdy sam piastował wysokie polityczne i administracyjne stanowisko.

Moje uwagi krytyczne dotyczą spraw trzeciorzędnych. Nie akceptuję i odrzucam – na szczęście zupełnie wyjątkowe w tej pracy, ale jednak – pleniące się nawet w piśmiennictwie prawniczym praktyki językowe, w których: zamiast o przepisach mowa jest o zapisach (s. 63), zamiast o ustawie o ustawie sejmowej (s. 76), a mocniejsza w porównaniu z Senatem ustrojowa pozycja Sejmu opisywana jest jako Sejmu uprzywilejowani (s. 92). Ale to są drobiazgi, w opiniowanej pracy każdy z nich zdarzył się jednostkowo.

Jedyna moja krytyczna merytoryczna uwaga odnosi się do zupełnego przemilczenia w pracy strajków w Radomiu i Ursusie w roku 1976, pojawienia się nowego zjawiska w postaci organizowania się politycznej opozycji (KOR, ROPCiO, KSS KOR) oraz (robotniczych i chłopskich) strajków 1980 roku, podpisania przez strajkujących porozumień ze stroną partyjno-rządową oraz rejestracji NSZZ *Solidarność* i *Solidarności* Rolników Indywidualnych. A jeśli dodać do tego wszystko to, co działo się wówczas w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do momentu ogłoszenia stanu wojennego, to mieliśmy do czynienia z faktycznym naruszeniem jej podstaw ustrojowych jakie tworzyły kierownicza rola komunistycznej partii (PZPR) i jednolitości władzy państwowej.

Podpisuje się pod tym co swojej rozprawie Habilitantka napisała w *Autoreferacie*: „Monografia stanowi podsumowanie moich badań dotyczących przemian polskiej administracji w okresie od wystąpienia pierwszych objawów – tutaj przypominam tytułem zastrzeżenia to, co wcześniej napisałem w pierwszym akapicie niniejszej Opinii – załamywania się realnego socjalizmu do (...) akcesji Polski do Unii Europejskiej” (s. 5). Jest to niewątpliwie najbardziej dojrzała praca z wszystkich opublikowanych.

Dorobek naukowy. Po uzyskaniu stopnia dr Agnieszka Lipska-Sondecka opublikowała oprócz rozprawy habilitacyjnej dwie monografie i 23 artykuły. Spośród artykułów 9 ukazało się czasopismach (m.in. Samorząd Terytorialny, Athenaeum, Politeja), a 13 w opracowaniach zbiorowych. Dwa dalsze artykuły zostały złożone i przyjęte do druku. Jeden z artykułów został opublikowany w języku angielskim. Jedna publikacja znalazła się w bazie Web of

Science, a trzy w Google Scholar Citations. Dr A. Lipska-Sondecka za osiągnięcia w pracy naukowej została wyróżniona nagrodą Rektora Politechniki Koszalińskiej. Porównywanie ze sobą merytorycznego poziomu kolejnych ukazujących się publikacji wskazuje na intelektualny rozwój w czasie ich Autorki.

Dwa z opublikowanych artykułów zwróciły moją uwagę swymi walorami poznawczymi. Są to: *Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich* (e-Politikon. Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 1/2012) oraz *The Construction of Civil Local Communities – the Challenge of the XXI Century* (Polish Political Science Yearbook 2012). Pierwszy dostarcza istotnych danych pozwalających wyrobić sobie zdanie w kwestii „naśladowczości” naszych samorządowych rozwiązań i istnienia jakiegoś jednego modelu europejskiego terytorialnego samorządu. Natomiast drugi podejmuje pomijaną w literaturze politologicznej² i prawniczej problematykę samorządową kwestię socjologicznego rozróżnienia wspólnot i społeczności.

Po obronie doktoratu poza publikacjami w dorobku naukowym dr A. Lipskiej-Sondeckiej znalazły się: udział w dwóch projektach badawczych, wygłoszenie kilku referatów na konferencjach naukowych i aktywne uczestnictwo w kilku innych naukowych konferencjach międzynarodowych i krajowych. Jest to aktywność tematycznie skupiona na terytorialnej samorządności przede wszystkim w Polsce, ale także i innych krajach Unii Europejskiej. Obserwowałem ją osobiście uczestnicząc w kilku konferencjach, na których wygłaszała referaty lub zabierała głos w dyskusji. I ocena tego uczestnictwa oceniam bardzo wysoko.

Ilościowo i jakościowo jest to dorobek wystarczający w postępowaniu habilitacyjnym, na korzyść Habilitantki dodatkowo przemawia tego dorobku, począwszy od uzyskania doktoratu, systematyczne – przeciętnie dwie publikacje w roku – narastanie. Jest to także w większości dorobek przygotowujący przyszłą rozprawę habilitacyjną. Koncentruje się na problematyce samorządu terytorialnego.

Dorobek dydaktyczny i organizacyjny. Informacje zawarte w załączonej dokumentacji pozwalają na obydwu tych dorobków pozytywną ocenę. Habilitantka ma na swoim koncie promotorstwo 3 prac magisterskich i ponad 60 licencjackich. Popularyzowała problematykę samorządową, kilkakrotnie występowała w roli eksperta. Od lutego 2012 roku do chwili obecnej pełni funkcję Rektora Koszalińskiej Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych. Daleką od „medialnego intelektualizmu” nauczycielską i organizatorską

² Oczywiście są wyjątki, ale tylko wyjątki. Niektóre z nich Autorka przywołuje.

aktywność dr Agnieszki Lipskiej-Sondeckiej uważam za wręcz nadającą się do wskazywania jej jako wartej naśladowania.

Konkluzja końcowa. Moja opinia o dorobku Habilitantki jest jednoznacznie pozytywna. W całym opiniowanym dorobku jego najbardziej znaczącym elementem jest rozprawa habilitacyjna. **To bardzo dobra, potwierdzająca dojrzałość warsztatową badaczki, naukowa praca.** Reasumując z pełną odpowiedzialnością stwierdzam, że Habilitantka wnosi znaczący wkład w rozwój nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. A to znaczy, że spełnia kryteria, o których mowa w art. 16 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. 2014, poz. 1852, z późn. zm.) i rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 1 września 2011 r.

Wrocław - Podbuk 24. 10. 2015

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, flowing letters that appear to be 'J' followed by a series of loops and a final flourish.